

Barranquilla D.E.I. y P,

Doctor

WELFRAN MENDOZA TORRES

Presidente

H. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

ATLÁNTICO

PROYECTO DE ORDENANZA

Por la cual se amplía la aplicación del régimen gradual y sancionatorio del Impuesto Sobre Vehículos Automotores, se establecen condiciones especiales de pago para recuperación de cartera y se dictan otras disposiciones

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo de la propuesta:

La presente iniciativa tiene como objetivo:

- 1.1 Ampliar gradualidad en la aplicación del régimen sancionatorio del impuesto sobre vehículos automotores de la Ordenanza 0591 de 2023 y la Ordenanza 574 de 2022, en virtud de la inequidad existente para quienes tienen liquidaciones oficiales y sanciones por no declarar expedidas y en firme antes del cambio del régimen sancionatorio del artículo tercero de la Ordenanza 574 de 2022;
- 1.2 Adoptar medidas que permitan que contribuyentes, responsables y agentes de retención de tasas, contribuciones, impuestos diferentes al de vehículos automotores, multas y derechos administrados por el Departamento puedan cumplir con sus obligaciones pendientes a través de una condición especial de pago reduciendo intereses y sanciones;
- 1.3 Dar claridad y precisión sobre las entidades departamentales enlistadas en el artículo 140 literal 1.a) del Decreto ordenanzal 0545 de 2017 modificado por el artículo 5º de la Ordenanza 574 de 2022, para las cuales la suscripción de contratos genera las estampillas.

2. Justificación.

2.1. Necesidad de ampliar gradualidad en la aplicación del régimen sancionatorio del impuesto sobre vehículos automotores, de la Ordenanza 0591 de 2023 y la Ordenanza 574 de 2022, en virtud de la inequidad existente para quienes tienen liquidaciones oficiales y sanciones por no declarar expedidas y en firme antes del cambio del régimen sancionatorio del artículo tercero de la Ordenanza 574 de 2022.

Teniendo en cuenta que solo a partir de la vigencia del año 2023, en virtud de la Ordenanza 574 de 2022, el Departamento del Atlántico adecuó el régimen de liquidación del tributo del Impuesto Sobre Vehículos Automotores al sistema de facturación, el cual permitió que los contribuyentes para obligaciones desde el año 2023, ya solo tengan como deuda a cargo la del impuesto e intereses de mora (no hay sanciones); no obstante, quienes tienen deudas de vigencias anteriores y que no se acogieron a las medidas de gradualidad de las ordenanzas 574 de 2022 y 591 de 2023, van a continuar con unas obligaciones desproporcionadas que dificultan el cumplimiento de las mismas.



A continuación se presenta un cuadro de la cartera del departamento al corte 31 de julio de 2023, anotando que en dicho cuadro no se tiene descontado el valor de los impuestos de aquellas vigencias fiscales que eventualmente puedan estar prescritos.

MODELOS	No. Vehículos en mora	TOTAL PARQUE AUTOMOTOR	% en mora	Valor del Impuesto adeudado	Valor del Intereses adeudado	Valor del Sanciones adeudado	Total Valor Adeudado
Modelos nuevos (2023)	6257	14887	42%	\$4.491.071.169	\$67.229.910	\$2.296.671	\$4.560.597.750
Modelos Nuevos 2 años (2022-2021)	10329	25751	40%	\$9.654.362.074	\$905.968.571	\$565.627.977	\$11.125.958.622
Entre 3 y 10 años (2020-2010)	74474	140677	53%	\$65.103.527.475	\$46.310.118.953	\$49.704.183.610	\$161.117.830.039
Entre 11 y 20 años (2009-2000)	25201	39015	65%	\$22.971.503.635	\$42.248.893.473	\$30.082.935.789	\$95.303.332.897
Más de 20 años (1999 hacia atrás)	63707	76435	83%	\$45.661.553.164	\$108.518.218.034	\$167.277.839.093	\$321.457.610.291
Total	179968	296765	61%	\$147.882.017.518	\$198.050.428.941	\$247.632.883.139	\$593.565.329.598

*Cifras en millones de pesos

Fuente: Sub-secretaría de Rentas con corte a 23 de agosto de 2023

Revisando el comportamiento de la cartera del impuesto sobre vehículos automotores en el Departamento, se encuentra que en la actualidad se tiene registrado un total de 296.765 automotores, de los cuales el 20%, es decir 60.759 son motocicletas con cilindraje mayor a 125. Cabe anotar que se los rodantes gravados, el 39% es decir 115.450 automotores corresponde a modelos de más de 11 años de antigüedad.

Del total registrado, un aproximado de 180.156 placas, es decir el 61%, presentan impuestos adeudados por valor a capital de más de \$147.000 millones de pesos, de esta cifra el 46% de ese valor adeudado, es decir \$68.632 millones corresponde a automotores de más de 11 años de antigüedad.

De otro lado, si nos vamos a la deuda de los contribuyentes del impuesto vehicular y le agregamos el valor por concepto de sanciones e intereses, el valor adeudado por los contribuyentes aumenta significativamente, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

VALOR CAPITAL	\$ 147.882
VALOR INTERESES	\$ 198.050
VALOR SANCIONES	\$ 247.632
TOTAL	\$ 593.564

Cifra en Millones \$

Fuente: Sub-secretaría de Rentas con corte a 23 agosto de 2023

Así las cosas, al hacer un análisis conforme a la antigüedad de los automotores, se tiene que lo que podríamos llamar cartera de difícil recaudo está concentrada en los vehículos demás de 20 años, donde el 85% de estos vehículos se encuentran en mora, le sigue los modelos entre 11 y 20 años, cuya mora está en el 65%

Frente a la situación presentada arriba, a modo de ejemplo de la situación de algunos modelos de vehículos conforme a su antigüedad a continuación, se presenta un cuadro con 5 casos, donde el valor de las sanciones llega a más de un 2.800% del valor del impuesto adeudado. Veamos:



MODELO	PLACA	VIGENCIAS	IMPUESTOS	SANCIONES	TOTAL	Sanc/Imppto
1994	ZOU57	2005-2021	\$165.150	\$4.655.400	\$4.820.550	2819%
1973	NBA580	2005-2021	\$653.000	\$4.655.000	\$5.308.000	713%
1988	QAK715	2005-2021	\$186.400	\$4.655.000	\$4.841.400	2497%
2001	GDE41A	2005-2020	\$502.650	\$4.292.000	\$4.794.650	854%
2009	MVJ46B	2017-2021	\$478.300	\$1.713.000	\$2.191.300	358%

Fuente: Subsecretaría de Rentas

Estas cifras reflejan la necesidad inminente de tomar medidas que alivien la carga en materia sancionatoria.

A pesar de toda la gestión lograda en el curso de esta administración en cuanto a la recuperación de cartera y en especial a la derivada de los regímenes graduales, de los cuales hemos podido recuperar una parte de la cartera, se tiene que aún subsiste un enorme rubro de cartera y obligaciones que se vuelven de casi nulo recaudo en especial las deudas correspondientes a aquellos vehículos de más de 20 años de antigüedad.

De las ordenanzas donde se ha hecho una gradualidad sobre las sanciones se tiene que para el año 2022 con las medidas adoptadas se logró una recuperación de cartera de vigencias anteriores (incluidas sanciones e intereses) por valor de \$33.455 millones; al corte junio 30 de 2023 con las medidas adoptadas se logró una recuperación de cartera (incluidas sanciones e intereses) de \$13.554 millones.

Importante es mencionar que, en cuanto a la sanción por extemporaneidad y por no declarar, en los términos de los artículos 282, 283 y 284 del Estatuto Tributario del Departamento, ambas equivalían a la sanción mínima que corresponde a 10 UVT, lo que llevó a que la sanción por sí sola representara en muchos casos un valor superior al impuesto a declarar.

El artículo 95 numeral 9 de la Constitución dispone que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos implica responsabilidades y entre ellas se encuentra “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”.

El artículo 338 de la Constitución Política dispone que, 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.

El numeral 4 del Artículo 300 de la Constitución Política establece como función de las Asambleas *Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales*. Y el artículo 294 radica en los entes territoriales la facultad de conceder tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.

En el pasado, la justicia contenciosa ha ordenado modulación de los regímenes sancionatorios de los tributos territoriales, para hacerlos armónicos y proporcionales con la naturaleza de dichas obligaciones.



El Consejo de Estado analizó lo anterior y estipuló con claridad la plena autonomía de las entidades territoriales en el manejo y modulación de los tributos, por lo que en la sentencia 19948 del 15 de octubre de 2015 (C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) señaló:

“..la aplicación del procedimiento tributario nacional en el ámbito de las entidades territoriales no puede tomarse como una limitante a su autonomía, y que el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 protegió el derecho que dichas entidades tienen a disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos, para adecuarlos a “...las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo (...)” siempre, claro está, que no transgredan la Constitución Política y ley. Por su parte, la Sala ha admitido la posibilidad de que las normas expedidas por las entidades territoriales no consulten, en estricto sentido, el contenido del Estatuto Tributario Nacional, sin que por ello sean nulas o inaplicables, para lo cual se debe analizar si se presenta una real antinomia con este último que impida la aplicación de la norma territorial. (...) En esa medida, las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía fiscal que les es propia, pueden incorporar en sus respectivas jurisdicciones las disposiciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional, mediante la expedición de los actos administrativos que resulten pertinentes, en tanto sean congruentes y compatibles con aquel, sin que esto signifique que deban ser idénticos, pues deben ajustarse a sus realidades y a sus necesidades, que no necesariamente son las mismas del nivel nacional.”

A su vez, esto fue reiterado por el Consejo de Estado en la sentencia 23164 del 18 de octubre de 2018 (C.P. Jorge Octavio Ramírez) en la que señaló la importancia de la modulación de los regímenes sancionatorios distritales, así:

*“(...) 2.- Como lo ha sostenido esta Sección, tratándose del procedimiento aplicable a obligaciones tributarias de carácter territorial, el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 establecieron que para efectos de la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio se aplicarían las normas del Estatuto Tributario Nacional. El artículo 59 de la Ley 788 del 2002, que hace parte de las normas de procedimiento tributario territorial, autoriza a las entidades **territoriales para disminuir el monto de las sanciones y simplificar el término de la aplicación de los procedimientos, de acuerdo con la naturaleza de los tributos**. Tal como lo manifestó la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, “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”. Si bien esta norma, como lo afirma la Corte, “dejó a salvo la facultad de las entidades territoriales de simplificar los procedimientos, a fin de que aplicaran procedimientos tributarios equitativos para los administrados, que sean eficaces para la administración y susceptibles de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo de estas entidades”, la regla general es que esta facultad está circunscrita a la potestad de disminuir el monto de las sanciones y a la de simplificar el término de la aplicación de los procedimientos, no a llenar vacíos legislativos ni a regular asuntos relativos al cobro coactivo de las obligaciones.”



De manera que, es evidente que las sanciones reguladas por las entidades territoriales deben guardar armonía y proporcionalidad con los tributos de su jurisdicción; en efecto, es posible realizar una remisión al Estatuto Tributario Nacional, no obstante, deben ser adaptadas de acuerdo a la naturaleza de los tributos territoriales; ya que, adoptarlas de forma literal del Estatuto Tributario Nacional puede resultar desproporcionado dadas las lógicas impositivas propias de los tributos nacionales.

Ante la coyuntura económica global, se hace necesario adoptar medidas que se compadezcan con la realidad económica del país y esta adecuación del régimen sancionatorio sin duda es una de ellas, en la medida en que promueve el pago de aquellos contribuyentes que se encuentren en mora al encontrar con la aplicación de esta nueva sanción (más favorable) una obligación menos onerosa y proporcional al valor que le corresponde pagar por el impuesto.

El derecho tributario sancionatorio se ha caracterizado por seguir los lineamientos de la teoría de la responsabilidad objetiva y subjetiva, que son trascendentales porque permiten identificar si la sanción interpuesta sucede por la sola realización de la infracción o porque es necesario demostrar el dolo o la culpa en la conducta violatoria del ordenamiento tributario.

En esa línea autores como Graciela Rodríguez (S.F.) y Galvis Arteaga (2019) han reiterado que en la responsabilidad subjetiva "encuentra en la conducta antijurídica el elemento generador de la responsabilidad. Es decir, no solo requiere que se compruebe la existencia de un daño, sino que además debe establecerse que es consecuencia de conductas humanas voluntarias que tienen factores de atribución subjetiva".

En relación con la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria se ha descrito como una institución jurídica en virtud de la cual quien produce un daño antijurídico debe repararlo (Galvis Arteaga (2019). En esa línea, la adopción de esta clase de posturas formalistas (teoría objetiva) implican considerar de forma errónea, que en materia tributaria los análisis de antijuridicidad y culpabilidad no son necesarios, pues (i) cualquier violación de una norma jurídica implica per se un daño; y (ii) no habría lugar al análisis de las condiciones subjetivas del investigado (Noreña Ospina. 2016).

Postura jurídica, que reconociendo el hito que supuso la expedición de la Constitución Política de 1991, no es admisible, en tanto desconoce directamente la aplicación del derecho fundamental al debido proceso en las actuaciones en sede administrativa. Derecho fundamental, que exige integrar la garantía de la presunción de inocencia, que implica que toda persona se presume inocente hasta que no haya sido declarada "culpable", lo cual supone analizar las circunstancias subjetivas que rodearon la comisión de la conducta investigada.

De conformidad con la postura expuesta, la Corte Constitucional ha venido abordando la aplicación de las sanciones de cara a lo que prescribe Constitución Política. Como así se presenta en la sentencia Constitucionalidad C-690 de 1996, en la que se señaló:

«[...] la posibilidad de la responsabilidad objetiva cuando el Estado ejerce poderes sancionatorios es absolutamente excepcional, pues en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado. En efecto, por expreso mandato constitucional (C.P. art. 29), las actuaciones administrativas sancionatorias deben regirse bajo los parámetros del debido proceso, por consiguiente, las garantías individuales mínimas que de este derecho se derivan deben aplicarse en el ámbito del poder tributario. Por ello la infracción administrativa tributaria requiere de la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, de la manifestación clara de la antijuridicidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta. Igualmente, en materia penal, y en general en el campo sancionatorio, la



Corte ha reconocido también, en varias providencias, que el debido proceso implica la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es "incompatible con el principio de la dignidad humana" y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta en su artículo 29. [...]»

Tesis que, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, es incorporada formalmente en el ordenamiento jurídico colombiano, señalando de forma expresa que, las sanciones para su aplicación deberán considerar una serie de principios. Veamos:

«ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
 3. Reincidencia en la comisión de la infracción
 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.»
- (Ley 1437 de 2011)

En este sentido, la Ley 1819 de 2016 en el artículo 282 modificatorio del artículo 640 ET señaló que en el régimen sancionatorio en materia tributaria, deberá darse aplicación a los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad.

La **lesividad** promueve que la sanción se imponga siempre que con la conducta sancionada se haya ocasionado un daño, la **proporcionalidad** indica que dicha sanción sea coherente con la falta cometida, la **gradualidad** permite que la sanción se aplique de forma gradual conforme al nivel de gravedad de la conducta. Este principio tiene de fundamento la objetividad de las conductas según su gravedad. Y en cuanto a la **favorabilidad** (principio rector y de criterio garantista), permite aplicar sanciones respecto de conductas realizadas incluso con anterioridad a la vigencia de la norma que las establece siempre y cuando se trate de sanciones menos lesivas al contribuyente.

En esa medida, y con base en lo expuesto en el contexto actual, resulta indefendible considerar que las infracciones en materia tributaria constituyen únicamente violaciones objetivas de la Ley, en tanto como se ha demostrado, la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria ya no es susceptible de ser aplicada.

En esa línea, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de precisar que, en materia sancionatoria tributaria no basta llanamente que se verifique de forma efectiva el incumplimiento de la norma, sino que aunado a ello: 1) **se ha de demostrar que ello ha generado un daño**, y 2) **que la sanción que se impone es proporcional a dicho daño**. Es decir, no procede una responsabilidad objetiva, con base en la cual meramente se verifique si se ha presentado un incumplimiento de la norma, sino que ello se debe acompañar del análisis subjetivo de la conducta desplegada por quien ha incumplido la norma.



Lo expuesto se puede corroborar en la sentencia C-160 de 1998, en la que la Corte Constitucional al realizar el análisis de constitucionalidad del entonces artículo 651 del E.T.N., norma que consagra la sanción para cuando las personas o entidades obligadas a suministrar información tributaria: no lo hacen dentro del plazo fijado para el efecto; la suministren con errores, o; en los casos en los que no se suministra lo solicitado. En la oportunidad referida la máxima autoridad constitucional precisó que la exequibilidad de la disposición, únicamente se presentaba, bajo el entendido de que “el error o la información que no fue suministrada, genere daño, y que la sanción sea proporcional al daño producido” (Corte Constitucional, C-160 de 1998).

El sistema sancionatorio se erige en los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad estos principios promueven reprimir las conductas contrarias a derecho respecto del cumplimiento de obligaciones tributarias, sin embargo garantizan que dichas “penas” se impongan con respeto al debido proceso y que sean congruentes con la del daño que se ocasiona.

Esta propuesta promueve la aplicación de los **principios de proporcionalidad** en la medida que se busca que la sanción sea coherente con la afectación causada, no es correcto continuar con un régimen sancionatorio cuyos valores superen con gran distancia el valor de la obligación principal; **gradualidad**, en cuanto a mas rápido se realice el pago la sanción disminuye de forma gradual y, **favorabilidad** en tanto se autoriza (como la Ley lo dispuso y la jurisprudencia lo ha desarrollado) que respecto de conductas ya sancionadas con actos definitivos se aplique la sanción propuesta que resulta mas favorable a la actualmente impuesta.

Implementar una aplicación gradual de las sanciones a cargo del contribuyente promueve la consolidación de un sistema eficiente en el cual se perciba el pago de la obligación principal, y la sanción gradualmente impuesta que sea menor y con la cual se de un mensaje de constreñimiento al cumplimiento de obligaciones coherente y proporcional y no que sea un régimen sancionatorio lesivo con el cual se genere cultura de informalidad e incumplimiento por el miedo natural que representa una sanción onerosa.

La favorabilidad en materia sancionatoria ha sido reconocida por el Consejo de Estado como un lineamiento claro que busca dar un alivio al contribuyente para así evitar menoscabar sus derechos. Lo anterior quedó claramente reflejado en la sentencia 22339 del 7 de mayo de 2020 con ponencia del magistrado Milton Chávez, donde se dijo:

«Sin embargo, de acuerdo con los artículos 29 de la Constitución Política y 282 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 640 del Estatuto Tributario, se estableció que el principio de favorabilidad debe aplicar en materia sancionatoria en temas tributarios, aun cuando la norma favorable sea posterior.»

El principio de favorabilidad como excepción de la regla constitucional de irretroactividad de la ley tributaria, significa que el sistema tributario en Colombia es garantista, que reconoce la subjetividad del sistema sancionatorio y promueve la proporcionalidad y lesividad en la imposición de sanciones, la Corte Constitucional expuso en la Sentencia C-878 de 2011, así:

“la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de irretroactividad de la ley tributaria tiene como justificación la defensa del contribuyente frente a la imposición repentina de nuevas o más gravosas cargas. Sin embargo, asume que su aplicación no puede ser absoluta cuando se trate de modificaciones que resulten benéficas al contribuyente acogiendo un carácter eminentemente garantista y, en esa línea ha proferido providencias como la Sentencia C-527 de 1996, en virtud de la cual señaló: “Si una norma beneficia al contribuyente, evitando que se aumenten sus cargas, en forma general, por razones de justicia y equidad, si puede aplicarse en el mismo período sin quebrantar el artículo 338 de la Constitución. La prohibición contenida en esta norma está encaminada a impedir que

se aumenten las cargas del contribuyente, modificando las regulaciones en relación con períodos vencidos o en curso."

La anterior sentencia fue explicada por el mismo Consejo de Estado en la sentencia 22392 del 23 de noviembre de 2018 de la Magistrada Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, quien interpretó el alcance de la sentencia afirmando:

"la sentencia C-878 de 2011 precisó que «la aplicación del principio de irretroactividad no podía ser absoluta tratándose de modificaciones benéficas al contribuyente y que tuvieran un carácter garantista.» En dicha providencia, la Corte Constitucional, haciendo eco de la línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia antes de expedirse la Constitución de 1991, avaló «la aplicación inmediata de modificaciones que benefician al contribuyente respecto de los tributos de período, es decir, siempre que los hechos económicos gravados no se hubieran consolidado, porque en tal caso existiría un fenómeno de retrospectividad de la ley y no de retroactividad propiamente dicha, dejando a salvo la prohibición de aplicación retroactiva de la ley tributaria contenida en el artículo 363 Superior."

2.2 Recuperación de cartera en condiciones especiales de pago.

Se hace necesario aplicar medidas para permitir que más contribuyentes cumplan con sus obligaciones pendientes a través de una condición especial de pago reduciendo intereses y sanciones, para asegurar el recaudo del capital y reducir la carga sancionatoria como una medida extraordinaria pero colaborativa para los contribuyentes en tiempos de crisis económica.

Estas medidas de alivio promueven el pago y son una alternativa extraordinaria que sirve para la recuperación y saneamiento de la cartera y para la reactivación económica de la región. Al revisar la determinación de la Corte Constitucional de la competencia que tienen las entidades territoriales para reestablecer una medida similar, es preciso tener en cuenta que en Sentencia C-883 de 2013 refiriéndose a estas formas alternativas de pago la Corte ha dicho que:

"Con independencia de la denominación que en cada caso adopten, se está en presencia de una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento. Estas medidas buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad. Es por ello que, aunque en la mayoría de sus pronunciamientos sobre el tema las expresiones "amnistía" y "saneamiento" han sido entendidas como sinónimos, en otras la Corte ha precisado que las amnistías tributarias constituyen un instrumento de saneamiento fiscal, en tanto a través de aquellas se busca regularizar la situación de quienes se encuentran por fuera de la norma.

(...)

Según la decisión proferida dentro del expediente RE 312 Sentencia C-488 de octubre 15 de 2020 mediante la cual fue declarado inexecutable el Artículo 7 del Decreto 678 de 2020; entre los argumentos de la Corte Constitucional están:

"1.5. Por el contrario, la Corte resolvió declarar la inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 tras verificar que las estrategias de recaudo tributario de que trataban dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales, por lo que ambos artículos reprobaban los juicios de necesidad y de no contradicción con la Constitución."



Como se observa, la decisión de la Corte no fue tomada porque la medida en su contenido fuera contraria a la Constitución por ser violatoria del principio de equidad tributaria, con lo cual se entiende que la Corte Constitucional continua en línea con la tesis de aprobación de este tipo de medidas tal como lo ha expresado en sentencias anteriores C-883 de 2013 y C-060 de 2018; en esta última especialmente lo que resalta es que las medidas sean adoptadas en el marco de condiciones excepcionales para que encuentren justificación, y con la sentencia C-488 deja claro que, en tratándose de rentas de propiedad de los entes territoriales, es a los respectivos concejos/asambleas a los que les compete la adopción de dichas medidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde la administración departamental se analizó la cartera de las estampillas departamentales con procesos coactivos encontrando que por valor de capital se adeudan mas de 12 mil millones de pesos, mientras que por intereses moratorios la deuda es superior a los 28 mil millones de pesos. Esta situación podría ocasionarle al contribuyente omisos dificultades en su intención de cumplir con sus obligaciones en mora por la alta proporción de la sanción moratoria frente al valor del capital.

Así mismo, con la finalidad de propiciar la optimización en el recaudo de la cartera vencida de Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana, consideramos que una medida necesaria y asertiva es conceder a los contribuyentes omisos de la obligación tributaria la posibilidad de la reducción transitoria de los intereses moratorios, siempre que se realice el pago de forma conjunta de la totalidad del capital adeudado.

Con lo anterior se pretende incentivar a los contribuyentes para que se pongan al día en el cumplimiento de sus obligaciones y adicionalmente que desde la Administración Departamental se consigan recursos adicionales para fomentar la seguridad y la convivencia ciudadana de los atlanticenses, puesto que actualmente se encuentran en proceso de fiscalización y posterior cobro coactivo, obligaciones relativas a la Tasa que por concepto de capital adeudan más de mil millones de pesos y que por intereses moratorios también representan un valor similar, aumentándose entonces las posibilidades del recaudo con la adopción de estas medidas transitorias.

Por otra parte, como resultado de los distintos procesos de fiscalización que se viene realizando ante las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, la Administración tributaria departamental ha determinado obligaciones por concepto del impuesto de registro y estampilla pro desarrollo que gravan los actos, contratos o negocios jurídicos sujetos a registro por un valor superior a los mil doscientos millones de pesos, que como cartera viene siendo objeto de cobro, pero que por corresponder a vigencias anteriores al 2019 ha generado una carga moratoria que viene haciendo mas onerosa la obligación y pone en riesgo su recuperación.

En lo que corresponde a la cartera de la Tasa por Derechos de Tránsito se tiene que, mediante la ordenanza 000028 de 2006 la Asamblea Departamental facultó al Instituto de Tránsito del Atlántico para fijar las tarifas de derechos de tránsito y demás tarifas de trámites y servicios prestados.

El total de la cartera por la tasa de derechos de tránsito asciende a la suma de 209 mil millones de pesos aproximadamente, detallados por vigencia en el siguiente cuadro, incluyendo la vigencia actual que ya se encuentra vencida causando intereses de mora.



CARTERA DERECHOS DE TRANSITO POR VIGENCIA		
CONCEPTO	VALOR	% Participación
VIGENCIA 2007	2,026,266,286	1%
VIGENCIA 2008	2,600,237,173	1%
VIGENCIA 2009	2,473,784,290	1%
VIGENCIA 2010	2,693,941,640	1%
VIGENCIA 2011	2,557,774,284	1%
VIGENCIA 2012	2,996,322,112	1%
VIGENCIA 2013	3,550,294,625	2%
VIGENCIA 2014	5,185,344,113	2%
VIGENCIA 2015	6,875,046,832	3%
VIGENCIA 2016	11,205,463,280	5%
VIGENCIA 2017	12,217,822,635	6%
VIGENCIA 2018	15,554,073,953	7%
VIGENCIA 2019	19,178,392,569	9%
VIGENCIA 2020	22,993,233,089	11%
VIGENCIA 2021	27,132,015,045	13%
VIGENCIA 2022	32,015,777,753	15%
VIGENCIA 2023	38,418,933,304	18%
TOTAL CARTERA	209,674,722,983	

Fuente: Instituto de Tránsito

El Instituto de Tránsito del Atlántico en cumplimiento de sus funciones viene adelantando la gestión de cobro de cartera tanto persuasiva como coactiva, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la normatividad, sin embargo, de acuerdo con el comportamiento históricos de los recaudos de los derechos de tránsito, la recuperación de cartera efectiva está en menos del 1% por año.

Solo en los años donde se han implementado beneficios a favor de los deudores, con el fin de que se pongan al día, es donde se ha podido evidenciar aumentos significativos en los recaudos de cartera de derechos de tránsito.

Las cifras demuestran como esta clase de medidas excepcionales incitan al contribuyente a ponerse al día con sus obligaciones tributarias, y en una relación costo beneficio para el Departamento y el organismo de tránsito departamental, permiten recuperar deudas que en muchas ocasiones son de imposible recaudo, de manera tal que existe un beneficio reciproco en donde el contribuyente paga un menor valor al exigible producto de la reducción de los valores sancionatorios, y en el otro extremo se capturan ingresos de difícil recaudo a un menor costo administrativo y operativo.

En ese contexto constitucional y legal esta propuesta incluye un artículo con el cual se propone una fórmula de recuperación de cartera concediendo a favor de los contribuyentes unas condiciones especiales de pago de impuestos, tasas, contribuciones, multas y derechos administrados por el Departamento, con el fin de establecer medidas que faciliten el pago de las obligaciones vencidas en este periodo de crisis económica de pandemia que permitan generar la liquidez que la administración Departamental necesita para su atención y los compromisos propios del Plan de Desarrollo.



Para el efecto se propone el siguiente texto:

Artículo xx. Condiciones especiales de pago. Los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás responsables del pago de impuestos, distintos al de vehículos automotores, así como los de tasas, contribuciones, multas y derechos administrados por el Departamento que tengan pendiente de pago obligaciones al entrar en vigencia la presente ordenanza, podrán:

- Pagar el 100% de capital y el 20% de intereses y sanciones, hasta el 31 de octubre de 2023;
- Pagar el 100% de capital y el 30% de intereses y sanciones, entre el 1º y el 30 de noviembre de 2023;
- Pagar el 100% de capital y el 40% de intereses y sanciones, entre el 1º y el 28 de diciembre de 2023.

Los responsables del pago de la tasa por derechos de tránsito administrados por el Instituto de Tránsito del Atlántico - ITA - que tengan pendiente obligaciones al entrar en vigencia la presente ordenanza, podrán cancelar así:

- El 100% de capital y el 10% de intereses de mora, si paga hasta el 31 de octubre de 2023.
- El 100% de capital y el 30% de intereses de mora, si paga hasta desde el 1º de noviembre hasta el 23 de diciembre de 2023.

Parágrafo 1. Las medidas se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

Parágrafo 2. A los acuerdos de pago suscritos antes de entrar en vigencia la presente ordenanza, podrán aplicársele las condiciones especiales de pago aquí previstas, sobre el saldo insoluto existente al momento de la presentación de la solicitud de aplicación de la medida por parte del responsable del pago.

2.3 Aclaración respecto de las entidades enlistadas en el artículo 140 del Decreto Ordenanzal 0545 de 2017 (modificado por art. 5º Ordenanza 0574 de 2022)

El literal a.1 del artículo 140 del Decreto ordenanzal 0545 de 2017 enlistaba las entidades con la cuales resultan gravados con estampillas la suscripción de contratos, refiriéndose a: "(...) *todas las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales establecimientos públicos y, en general, las entidades señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, con o sin personería jurídica, (...)*".

La aplicación de la norma con la descripción general estaba generando ambigüedades específicamente respecto de las universidades por las condiciones particulares que definen su naturaleza de entidades públicas sujetas a régimen especial, lo que motivó que, a través de la Ordenanza 0574 de 2022 se aclarara el artículo 140 literal a.1) del Decreto Ordenanzal 0545 de 2017, específicamente al relacionar a los entes universitarios autónomos departamentales entre las entidades del orden departamental cuyos contratos son generadores de las estampillas.

Revisando el texto del literal a.1) del artículo 140 en cita se advierte que se refiere, en forma general, a "entidades descentralizadas" y "demás señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998", norma ésta referente a la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, por lo que, al no estar

expresamente nombradas dentro del artículo se puede prestar para ambigüedades, suspicacias o inducir a error a los contribuyentes (contratistas) y a la misma administración.

Al respecto es importante analizar que, el principio de certeza tributaria busca que el contribuyente tenga absoluta claridad respecto de las obligaciones legales que sobre él recaen. Lo cual garantiza no solo la seguridad jurídica que tiene el contribuyente respecto de las obligaciones que sobre él se constituyen, sino que evita cualquier tipo de abuso de la administración. Así lo estipuló la Corte Constitucional en sentencia C-594 de 2010 donde manifestó:

“Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión “pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado.”

Por lo que, es claro que hay una carga sobre la administración para procurar la absoluta certeza de la normatividad Departamental. Ello implica que no pueda haber interpretaciones amplias de la normatividad, ni mucho menos ambigüedades que puedan generar dudas sobre los elementos esenciales del tributo.

Actualmente existen en el Atlántico entidades descentralizadas del orden departamental tales como empresas de servicio público de carácter oficial, una entidad administrativa de derecho público constituida de conformidad con el artículo 150 de la Ley 136 de 1994 (asociación de municipios) sociedades industriales y comerciales del Estado, establecimientos públicos, entre otras, cuyos contratos y convenios se encuentran gravados con estampillas y, desde octubre 27 de 2021 fue creada la empresa social del Estado Universitaria del Atlántico cuya contratación no está sujeta a estas tasas tributarias salvo los contratos de obra tal como lo dispuso el artículo 1º de la Ordenanza 550 de 2021. Hasta el momento, no todas las entidades contratantes han sido nominadas de forma taxativa en el artículo 140 literal a.1, sino que se les ha tenido como entidades descentralizadas haciendo remisión al artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

De lo anterior se colige que los contratistas de las entidades a que hace referencia el artículo 140 literal a.1 del texto tributario, deben tener certeza sobre la naturaleza jurídica del ente contratante, de tal manera que tengan plena claridad y precisión en sí suscribir contratos configura hecho gravado y sean conocedores que como sujetos pasivos les corresponde la obligación de pagar las estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención, Pro Universitaria del Atlántico ESE, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico (ITSA).

En consideración de lo anterior se propone:

TEXTO VIGENTE DECRETO ORDENANZA 00545 DE 2017	TEXTO PROPUESTO
Artículo 140. Hechos generadores. El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos u operaciones relacionados a continuación:	Artículo 140. Hechos generadores. El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos u operaciones relacionados a continuación: a) Contratos y convenios:

a) Contratos y convenios:

a.1) Generan las Estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención, Universitaria del Atlántico ESE y Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico (ITSA), los contratos, convenios y las adiciones a éstos, suscritos en calidad de contratante por el Departamento, la Contraloría Departamental, la Asamblea Departamental, los entes universitarios autónomos departamentales y en general, las entidades descentralizadas del nivel departamental, así como los fondos y las unidades administrativas especiales con o sin personería jurídica y demás señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 -del nivel departamental

a.1) Generan las Estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención, Pro Universitaria del Atlántico ESE, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico (ITSA), los contratos, convenios y las adiciones a estos, suscritos en calidad de contratante por: Departamento, Contraloría Departamental, Asamblea Departamental, entes universitarios autónomos departamentales, empresa social del Estado departamental, empresas industriales y comerciales del Estado departamentales, sociedades de economía mixta departamentales, empresas de servicio público departamentales, entidades administrativas de derecho público departamentales, establecimientos públicos, fondos y unidades administrativas especiales con o sin personería jurídica y demás entidades departamentales con personería jurídica que se creen, organicen o autoricen.

3. CONCLUSION

Se observa que es necesaria esta medida de adecuación del régimen sancionatorio y el otorgamiento de unas condiciones especiales que promuevan el pago como una alternativa extraordinaria que sirve para la recuperación de la cartera, lo cual sin lugar a duda va a permitir que el Departamento perciba ingresos que hoy son de difícil recuperación pero son necesarios para mitigar en gran parte el impacto en ingresos y la continuidad en la inversión del Departamento y en la atención de todas las necesidades básicas, especialmente aquellas requeridas para impulsar la economía de la región y promover la inversión y gasto social prioritario.

Por otra parte, es claro que existe la necesidad de dar aún más certeza a la normativa Departamental y evitar cualquier equívoco, para así lograr una normativa totalmente transparente que permite lograr los objetivos marcados en la sentencia C-594 de 2010, en cuanto a que se evita cualquier tipo de abusos de la administración y equívocos del contribuyente y responsables al no tener clara su responsabilidad fiscal

En consideración de lo anterior, presento a la H. Asamblea esta iniciativa con la cual esperamos continuar aportando a la recuperación y fortalecimiento de nuestra región, ajustando las cargas impositivas a las nuevas realidades y retos que trajo la pandemia.



LUZ SILENE ROMERO SAJONA

Secretaria Jurídica Encargada de las funciones de la Gobernadora
del Departamento del Atlántico

Proyectó: Gonzalo Gutiérrez Díaz Granados - Subsecretario de Rentas

Revisó: Iván Borrero Henríquez - Subsecretario de Presupuesto

Juan Camilo Jácome Arana - Secretario de Hacienda

Luz Silene Romero Sajona - Secretaria Jurídica

Raúl Lacouture Daza - Secretario General



PROYECTO DE ORDENANZA ____ DE 2023

“Por la cual se amplía la aplicación del régimen gradual y sancionatorio del Impuesto sobre Vehículos Automotores, se establecen condiciones especiales de pago para recuperación de cartera y se dictan otras disposiciones”

LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO en uso de sus facultades Constitucionales y legales en especial las conferidas por la Constitución Nacional artículo 300 numeral 9, Decreto Ley 1222 de 1986 artículo 62 numeral 1 y 15,

ORDENA:

Artículo 1. Gradualidad y mecanismo de pago de las sanciones del Impuesto sobre Vehículos Automotores. Para las sanciones correspondientes a las vigencias fiscales del año 2022 y anteriores, que fueron impuestas en liquidaciones o actos oficiales de sanción por no declarar del impuesto sobre vehículos automotores y que quedaron en firme antes de la entrada en vigencia de la presente ordenanza, y no han sido pagadas o están en acuerdo de pago, podrán acceder a la gradualidad de la sanción establecida en esta ordenanza, a través de liquidación en el momento del pago, así:

- Para el contribuyente que pague el 100% del impuesto de cada vigencia adeudada, podrá graduar la respectiva sanción incluyendo los intereses de mora pagando el 20% del valor de dichas sanciones e intereses liquidados a la fecha, si cancela hasta el 31 de octubre de 2023.
- Para el contribuyente que pague el 100% del impuesto de cada vigencia adeudada, podrá graduar la respectiva sanción incluyendo los intereses de mora pagando el 30% del valor de las correspondientes sanciones e intereses liquidados a la fecha, si cancela entre el 1º y el 30 de noviembre de 2023.
- Para el contribuyente que pague el 100% del impuesto de cada vigencia adeudada, podrá graduar la respectiva sanción incluyendo los intereses de mora pagando el 40% del valor de dichas sanciones e intereses liquidados a la fecha, si cancela entre el 1º y el 28 de diciembre de 2022.

Parágrafo. En los acuerdos de pago, lo anterior aplica sobre el saldo insoluto existente al momento de la presentación de la solicitud por parte del responsable del pago.

Artículo 2. Condiciones especiales de pago. Los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás responsables del pago de impuestos distintos al de vehículos automotores, así como los de tasas (diferentes a la tasa de derechos de tránsito), contribuciones, multas y derechos administrados por el Departamento que tengan pendientes de pago obligaciones al entrar en vigor la presente ordenanza, podrán:

- Pagar el 100% de capital y el 20% de intereses y sanciones, hasta el 31 de octubre de 2023;
- Pagar el 100% de capital y el 30% de intereses y sanciones, entre el 1º y el 30 de noviembre de 2023;
- Pagar el 100% de capital y el 40% de intereses y sanciones, entre el 1º y el 28 de diciembre de 2023.

Los responsables del pago de la Tasa de Derechos de Tránsito administrados por el Instituto de Tránsito del Atlántico -ITA- que tengan pendientes obligaciones al entrar en vigor la presente ordenanza, podrán cancelar así:

- El 100% de capital y el 10% de intereses de mora, si paga hasta el 31 de octubre de 2023.
- El 100% de capital y el 30% de intereses de mora, si paga desde el 1º de noviembre hasta el 23 de diciembre de 2023.

Parágrafo 1. Las medidas se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

Parágrafo 2. A los acuerdos de pago suscritos antes de entrar en vigencia la presente ordenanza, podrán aplicársele las condiciones especiales de pago aquí previstas, sobre el saldo insoluto existente al momento de la presentación de la solicitud de aplicación de la medida por parte del responsable del pago.

Artículo 3. Modifíquese el literal a.1 del artículo 140 del Decreto Ordenanza 0545 de 2017 modificado por el artículo quinto de la Ordenanza 00574 de 2022, el cual quedará así:

a.1) a) Contratos y convenios:

a.1) Generan las Estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención, Pro Universitaria del Atlántico ESE, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico (ITSA), los contratos, convenios y las adiciones a estos, suscritos en calidad de contratante por: Departamento, Contraloría Departamental, Asamblea Departamental, entes universitarios autónomos departamentales, empresa social del Estado departamental, empresas industriales y comerciales del Estado departamentales, sociedades de economía mixta departamentales, empresas de servicios públicos departamentales, entidades administrativas de derecho público departamentales, establecimientos públicos, fondos y unidades administrativas especiales con o sin personería jurídica y demás entidades departamentales con personería jurídica que se creen, organicen o autoricen.

Artículo 4 Publíquese y cúmplase. La presente ordenanza rige desde la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.