Turbaco, septiembre 16 de 2022

Doctor
ELKIN ANTONIO BENAVIDEZ AGUAS
Presidente
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR
Barrio -Manga.
Ciudad.

Referencia: Proyecto de Ordenanza "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DE BOLÍVAR, PARA QUE APLIQUE BENEFICIOS SOBRE SANCIONES E INTERESES MORATORIOS APLICABLES A LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES DEPARTAMENTALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES* ".

Honorable presidente:

Respetuosamente me permito poner a consideración de la Honorable Asamblea Departamental, el Proyecto de Ordenanza de la referencia, el cual tiene por objeto realizar ajustes en las tasas de intereses moratorios y sanciones aplicables a las deudas tributarias hasta el 31 de diciembre de 2022, y, además, se busca la implementación de disposiciones transitorias en materia contable.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PARTE 1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

A través de la Constitución de 1991 se reconoce a la República de Colombia como unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En desarrollo de este precepto constitucional, la Carta Magna regula la autonomía tributaria de las entidades territoriales a través del numeral 4 del artículo 300, artículos: 338 y 287, que consagran su núcleo esencial, el cual comprende establecer los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones, para la gestión de sus intereses, y la facultad de administrar sus recursos y establecer los tributos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites establecidos en la Constitución y la Ley.

De acuerdo con la normatividad constitucional antes citada, las Asambleas Departamentales ostentan no sólo la facultad de regular los elementos de los impuestos departamentales (hecho generador, base gravable, tarifa, sujetos pasivos), sino también la de administrar y disponer de los recursos provenientes de los tributos departamentales y en consecuencia, pueden generar exenciones y establecer las destinaciones que estimen sobre el mismo en el marco de programas de interés general, vinculados con la concreción de derechos de rango constitucional.

De acuerdo con este marco constitucional de referencia, el Departamento de Bolívar mediante la Ordenanza Nº 289 de 2020, adoptó el ***Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023,*** denominado: "**BOLIVAR PRIMERO**" y en el componente financiero se estableció un programa denominado "***Fortalecimiento Financiero administrativo y fiscal de la Secretaría de Hacienda***", El fortalecimiento financiero y fiscal del ente territorial es clave para la ejecución de los diferentes programas establecidos en el Plan de Desarrollo. En el Bolívar Primero nos fijamos como meta lograr un fortalecimiento financiero para ser un territorio competitivo y sostenible. Para lograr esta meta, se requiere desarrollar acciones y adelantar gestiones encaminadas a establecer estrategias de fortalecimiento institucional que implica la modernización de los esquemas de recaudo, el fortalecimiento de los procesos de fiscalización contra contribuyentes omisos e inexactos, actualización de las normas tributarias, capacitación del personal de la Dirección Financiera de Ingresos y el desarrollo de una Campaña para la promoción de la cultura de pago.

Este proyecto tiene como punto de partida el alto nivel de mora en el pago de los impuestos departamentales, especialmente en el "*Impuesto Sobre Vehículos Automotores*", por parte de numerosos contribuyentes, problemática que se refleja no solo a nivel territorial sino también a nivel nacional. La mora en este impuestos es un problema con alcances nacionales, razón por la cual el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República un Proyecto de Reforma Tributaria que concluyó con la expedición de la Ley 1819 de diciembre 29 de 2016: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN FISCAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", está Ley introdujo reformas importantes en lo referente a las tasas de interés.

I. COMPETENCIA DE LAS ASAMBLEAS

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

- *"**ARTICULO 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."*

- *"**ARTICULO 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."

- *"**ARTICULO 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."*

- *"**ARTICULO 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."*

II. NORMATIVIDAD RELATIVA AL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL

1. **LEY 788 DE 2002.** Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

   - *"**ARTÍCULO 59.** Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos."*

Del artículo anterior, se desprende que las entidades territoriales quedaron facultadas para: (i) disminuir el monto de las sanciones teniendo en cuenta su proporcionalidad dentro del monto de los impuestos, y (ii) simplificar los procedimientos que antes refiere, es decir, la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio, incluida su imposición, respecto de los impuestos que administran.

III. NORMATIVIDAD RELATIVA AL IMPACTO FISCAL

1. **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 7.** 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 ante 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 (MFMP). 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, deberán 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."

IV. NORMATIVIDAD RELATIVA A LA NORMALIZACIÓN DE LA CARTERA.

1. **LEY 1066 DE 2006**. Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

   - *"**ARTÍCULO 3. 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 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.

     PARÁGRAFO. *<Parágrafo adicionado por el artículo 26 del Decreto Legislativo 538 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Durante el*

término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19, y hasta el mes siguiente calendario a su terminación, no se causarán intereses moratorios por las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social Integral, que se paguen en forma extemporánea.

Para efectos de lo aquí previsto el Ministerio de Salud y Protección Social efectuará las respectivas modificaciones en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA".

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 cercena de la competencia que tienen las entidades territoriales para la administración de sus propios tributos. Precepto que alcanza su mayor expresión en los artículos 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 de la economía.

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

- *"**ARTICULO 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".

PARTE 2. NECESIDAD DE LA INICIATIVA.

La Gobernación de Bolívar es consciente que, para generar una voluntad razonable de pagar impuestos, 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 departamentales 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.

La anterior situación fue tema de conocimiento de los miembros del CODFIS Departamental, quienes mediante acta de reunión de fecha 24 de agosto de 2022, dieron aprobación favorable para la realización de ajuste temporal a las tasas de interés por mora y sanciones en el pago de los tributos departamentales tomando como referencia las tasas de interés aplicable a las deudas tributarias, fijadas por la superintendencia financiera.

PARTE 3. LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 1819 DE 2016 AL ARTÍCULO 635 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO

Hasta diciembre de 2016, la norma contenida en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional 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 Estatuto Tributario Nacional indicando que a la hora 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 dos (2) puntos porcentuales.

Además, y de acuerdo a lo indicado en el Concepto Dian 5033 de marzo 10 de 2017, la reducción de los dos (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. Y en todos esos casos, la tasa de usura primero se tendrá que disminuir en dos (2) puntos porcentuales

Ahora bien, lo que nos proponemos para este periodo desde la entrada en vigor de la ordenanza propuesta y hasta el 31 de diciembre de la vigencia actual, es que la tasa de interés moratoria y las sanciones podamos ajustarla para que los contribuyentes obtengan unos beneficios tributarios en el pago de sus obligaciones. Dado que las tasas con la que se han liquidado las obligaciones tributarias corresponden a la tasa máxima de usura, generado intereses altos lo que ha venido impactando en el crecimiento de la cartera de las deudas tributarias.

PARTE 4. SITUACIÓN ACTUAL

La crisis del covid-19 ha generado un cóctel perfecto para que se genere inflación a nivel mundial, Los Incentivos de los gobiernos para reactivar la economía, la crisis de contenedores que ha encarecido los suministros hace que la aparición de la inflación sea inevitable. La "cereza del pastel" la tiene el encarecimiento de los combustibles por las fuertes sanciones a Rusia luego de la invasión a Ucrania. Así las cosas, todo indica que habrá inflación alta para un buen rato. Aun así, no es de alarmarse. La estabilidad de la moneda no está comprometida mientras nuestra institución encargada sea sólida y mantenga su independencia.

El indicador que más preocupación causa este año es la alta inflación que se está percibiendo y parece negarse a ceder. Está en todos los titulares y parece escandalizar a analistas económicos en Colombia y el resto del mundo. Pero ¿qué representa realmente la inflación y por qué debe, o no, preocuparnos?

La inflación no es nada distinto al aumento de los precios en una economía.

El dato de inflación que observamos corresponde al cálculo en el precio de los productos de una canasta de bienes de consumo definida por el DANE. Efectivamente este dato corresponde al crecimiento en los precios que impactan de forma más directa al consumidor final. En otras palabras, cuando los precios suben, nuestro dinero vale menos y la inflación nos da un estimado de cuánto menos.

Fuente cesa

La inflación aumenta y la perspectiva de una crisis del costo de vida se avecina sobre muchas personas en todo el mundo. En junio se registró un aumento del IPC (índice de precios al consumo) del 9.67%, .Impulsada por los costes de los alimentos y la energía tras la pandemia del COVID-19, la inflación se ha visto agravada por la invasión rusa de Ucrania. El índice mensual de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que hace un seguimiento a los precios de los productos alimentarios comercializados a nivel mundial, registró un aumento del 12,6% entre febrero y marzo, alcanzando el nivel más alto desde su creación en 1990.

La invasión en Ucrania por parte de Rusia también ha provocado que los precios del petróleo, que ya eran altos debido a la demanda contenida de los consumidores tras la crisis, se disparen por encima de los 110 dólares el barril, ya que muchos países occidentales impusieron sanciones paralizantes a Rusia como represalia.

La inflación impulsada por la demanda empezaba a desvanecerse, hasta que la guerra de Ucrania causó estragos económicos.

"Hay todo tipo de consecuencias humanitarias (de la guerra), que son muy trágicas, pero también hay una consecuencia económica y es que, aunque Rusia no es realmente tan importante como economía, sí lo es en materias primas.

"Esto ha provocado un aumento de los precios de las materias primas, en parte porque ha habido restricciones en la oferta -ya sea porque la temporada de siembra de los cultivos en Ucrania ha sido limitada o porque las empresas están menos dispuestas a comprar petróleo ruso, por ejemplo-, pero también porque hay un riesgo.

"No es sólo que los precios suban porque la oferta sea limitada. Los precios también están subiendo por la preocupación de que la guerra altere el suministro futuro".

El resultado de este aumento de los precios de las materias primas se ha trasladado a la inflación.

Fuente Davos 2022

Según las cifras que oficializó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). en junio la inflación llegó a 9,67%, Este es el dato más alto en 22 años, el cual no se veía desde junio del año 2000, cuando la inflación llegó a 9,68%. Entre junio de 2021 y junio de 2022, las categorías que han tenido un peso más fuerte en el alza de precios han sido los alimentos y bebidas no alcohólicas, con una inflación de 23,65%, y una contribución de casi cuatro puntos porcentuales (pps) a la inflación: 3,98 pps, y arrendamientos y servicios públicos, con un peso de 1,92 pps en la variación total, los cuales han subido 5,88%. Estos son justamente las categorías que tienen un mayor peso en la canasta básica de los colombianos.
En cuanto a los incrementos, tras el alza en los alimentos también destacan los incrementos que se han dado en la categoría de restaurantes y hoteles (15,17%) y los productos de aseo para el hogar (13%); en contraste, la rama de prendas de vestir se ubica en -0,01% y la de información y comunicaciones tiene una inflación negativa de -7,09%.

Para el segundo semestre y el cierre del año las expectativas del mercado ubican que la inflación podría moderarse, pero seguirá alta en lo que resta de 2022.
La encuesta de expectativa del Banco de la República para junio ubicó el pronóstico promedio del mercado para diciembre en 8,78%, mientras en la última Encuesta de Opinión Financiera de Fedesarrollo (EOF) los analistas prevén que a final de año la inflación cerrará en 8,49%.

Fuente: Portafolio

Conforme a los autores anteriores, vemos que los años 2020 y 2021, se caracterizaron por haber sido marcado por la pandemia de COVID -19. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, por lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas para hacer frente al virus. Para lo que va corrido del año 2022, se suma la disparada de índice del precio al consumidor impactando de manera negativa a muchos sectores de la economía nacional, disminuyendo de manera significativa los ingresos y la capacidad de pago de muchas personas esencialmente de clase media y baja, por lo que se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores y los contribuyentes cumplir sus obligaciones.

La Gobernación de Bolívar ha venido realizando las gestiones necesarias a través del Cobro Coactivo y Persuasivo respectivamente para alcanzar sus metas de recaudo en lo concerniente a las Vigencias Anteriores, pero pese a las estrategias utilizadas falta mucho por lograr, pues existe una cartera aproximada en la suma de *$171.163 millones de pesos*, correspondiente al *Impuesto Sobre Vehículo Automotor*. Situación que conlleva a que la administración departamental adelante una *gestión efectiva que permitirá mayores ingresos*, es decir disminuyendo su progresivo aumento y acrecentar por el contrario su recaudo.

La Cartera al corte mes de diciembre de 2021 por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor* se detalla de la siguiente *Tabla Nº 1*:

Tabla Nº 1. Cartera a corte diciembre de 2021

Concepto	***Valores***	***%***
Capital	65.765	38%
Intereses	72.515	42%
Sanciones	32.883	19%
Total	**171.163**	**100%**

Fuente: Dirección de Cobro Coactivo de la Gobernación de Bolívar – Cifras en millones de pesos

En la tabla anterior observamos que los *Intereses* y *Sanciones* que actualmente constituyen la cartera por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor*, supera al *Capital* en 160%, situación que conlleva a que el Departamento de Bolívar dentro de su autonomía tributaria plantee la propuesta de generar ingresos dentro de un periodo determinado de tiempo, fijando una tasa especial para la liquidación de *Intereses* y *Sanciones*, y así *Incentivar un Mayor Recaudo de la Cartera Morosa*.

Dado el escenario, proponemos realizar el ajuste de las tasas de interés que contribuirán favorablemente a recaudar los ingresos correspondientes a las vigencias anteriores, realizando el ajuste de las tasas de intereses teniendo en cuenta el comportamiento de las variables macroeconómicas como la Inflación y Devaluación, factores que han generado un incremento de la cartera actual del Departamento de Bolívar. Análisis obtenido al comparar las tasas utilizadas para liquidar los impuestos con las tasas de colocación ofrecidas por el sistema financiero encontramos diferencias significativas.

A corte de diciembre de 2021, existen alrededor de 115.587 *propietarios* que se encuentran en *Condición de Morosos*, por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor*. En este orden de ideas, el Saneamiento de las Finanzas Públicas y el Fortalecimiento de las arcas del Departamento son una prioridad para la actual Administración. Por lo cual pretendemos realizar un ajuste transitorio en los intereses y sanciones que fortalecerá nuestras estrategias para la consecución de mayores ingresos, pero adicionalmente, se busca equiparar las tasas de interés a unas tasas atractivas en el mercado que permitirán incentivar que el contribuyente con menores costos se

ponga al día con sus obligaciones, debido a las bajas tasas de captación ofrecidas que están por debajo del mercado financiero actual, generando una alta captación de recursos ante los ajustes de tasas de interés ofrecidos desde que entre en vigencia esta Ordenanza hasta el 31 de diciembre de 2022.

En el caso del Departamento de Bolívar, entre las vigencias 2015 a 2021 fueron implementadas las *Condiciones Especiales de Pago e Incentivos* definidos en artículos 55, 56 y 57 de la Ley 1739 de 2014, Ley 1819 de 2016 y Ley 1943 de 2018, decreto ley 678 de 2020 las cuales concedieron descuentos a los *Deudores Morosos sobre el Pago de Sanciones e Intereses* en condiciones similares a la que se propone establecer mediante el presente Proyecto de Ordenanza, con el propósito de promover el Saneamiento Fiscal de dichas obligaciones.

Dado lo anterior, realizaremos el análisis del comportamiento que el *Impuesto Sobre Vehículo Automotor* tuvo durante las vigencias fiscales 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, en las cuales operó la condición espacial para el pago, y de esta manera visualizar la variación positiva del recaudo del impuesto.

En la siguiente *Tabla Nº 2* y *Gráfico Nº 1*, se ilustra el comportamiento que ha tenido esta renta (los valores solo incluyen el componente de impuesto, no incluye intereses ni sanciones) y se demuestra la conveniencia de adoptar este tipo de Políticas Fiscales, dado el *Incremento Positivo en el Recaudo de la Cartera* de esta medida en las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

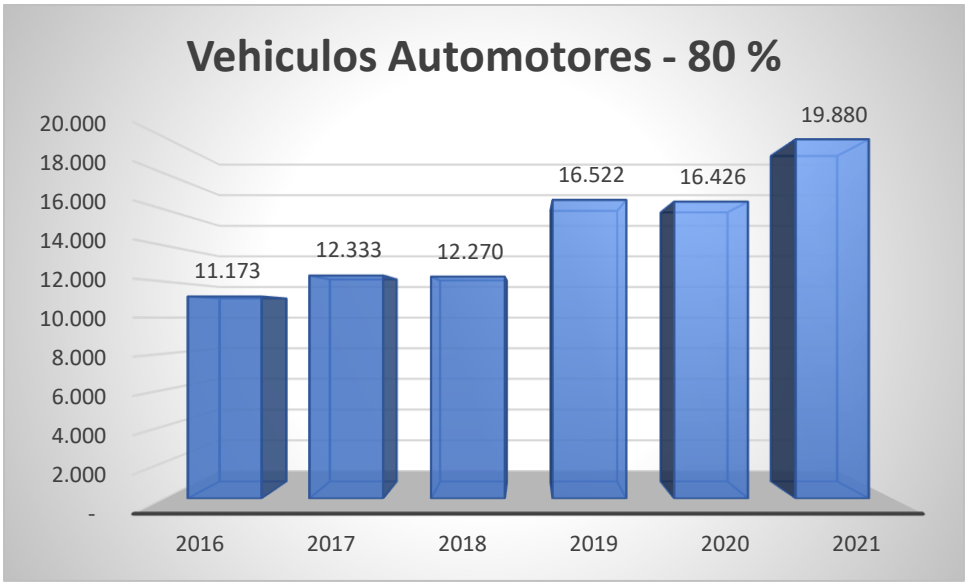
Tabla Nº 2. Comportamiento del Recaudo del Impuesto sobre Vehículos 2016 - 2021

Vehículos Automotores

años	2016	2017	2018	2019	2020	2021
valores	11.173	12.333	12.270	16.522	16.426	19.880

Fuente: Dirección de Ingresos de la Gobernación de Bolívar – Cifras en millones de pesos

Gráfico N.º 1. Comportamiento del Recaudo del Impuesto sobre Vehículos 2016 - 2021



Fuente: Dirección de Ingresos de la Gobernación de Bolívar – Cifras en millones de pesos

Se puede evidenciar la conveniencia en la implementación de estas disposiciones, las cuales deben ir acompañadas del impulso de Programas de Fiscalización del Impuesto para lograr la Recuperación de la Cartera que existe por este concepto.

PARTE 5. BENEFICIOS DE LA MEDIDA

A continuación, detallamos cómo la implementación de esta Ordenanza incidiría positivamente en las Finanzas del Departamento con el reajuste a las tasas de interés por mora y sanciones en el pago de los tributos departamentales, tomando como referencia las tasas de interés aplicable a las deudas tributarias, fijadas por la Superintendencia Financiera, al inicio de cada mes en la Depuración de la Cartera Departamental, para así a su vez poder fortalecer los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

Teniendo en cuenta lo anterior, planteamos un ajuste en las tasas aplicable a las deudas existentes que generan intereses por periodos cortos, tal como se describe en la *Tabla Nº 3*.

Tabla Nº 3. Tasas Aplicables a Deudas Existentes

Tasa de Interés Simulada Periodo de Aplicación	***Periodo de Aplicación***	***Porcentaje de Disminución***	***Porcentaje Aplicable***	***Tasa de Interés Ajustada-Simulada***
27.92%	Desde la entrada en vigencia de la Ordenanza hasta el 31 de diciembre de 2022	80%	20%	5.58%

Fuente: secretaria de Hacienda de la Gobernación de Bolívar

La Superintendencia Financiera al inicio de cada mes, fija la tasa de interés aplicable a las deudas tributarias. Para efectos del ejercicio, se simulan la tasa teniendo como referencia la última tasa aplicable en el mes de Julio de 2022 que es 29.92%, reducida en dos (2) puntos porcentuales que ordenó la norma, quedando en 27.92%. Tasa conocida a la fecha del estudio.

Como se muestra en la *Tabla N.º 3*, 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 periodo de entrada en vigor de la Ordenanza hasta el 31 de diciembre de 2022, con una tasa del 27.92% se ajustará en un 80% para el periodo señalado, cobrando solo con una tasa reducida al 20%. Resultando una tasa de interés ajustada de 5.58%.

Esta tasa de interés reducida será aplicada **de manera transitoria** cuando el contribuyente cancele la totalidad de la deuda; o en su defecto, la totalidad de la deuda de las vigencias que este escoja para pagar, y que se cause hasta el 31 de diciembre de 2022.

PARTE 6. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO DE LA MEDIDA

Los ajustes propuestos para el pago de tributos con deudas que han generado intereses en los principales impuestos se resumen en la *Tabla N.º 4*.

Tabla N.º 4. Ajuste Propuesto

Periodo de Aplicación	*Tasa de Interés Ajustada-Simulada*	*Capital Para Pagar*	*Sanción Para Pagar*
Desde entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2022	5.58%	100%	Promedio 35%

Fuente: Calculo simulado partiendo de la tasa de julio de 2022 – secretaria de Hacienda de la Gobernación de Bolívar

La *Tabla N. º4* 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 y sanciones anteriormente señaladas en los periodos establecidos.

Bajo la anterior estructura, en la *Tabla N.º 5* se proyectan los siguientes valores pagados en Capital e Intereses, así como Costo Fiscal asociado a los principales tributos. Para este ejercicio se estipula un escenario de análisis de tendencias anteriores que, del total de contribuyentes en mora, hasta el mes de diciembre de 2021 al menos el 30% de los contribuyentes cancelen se amparen en estos ajustes.

Tabla N.º 5. Proyección Costo Fiscal Implementación Ordenanza

Tipo De Impuesto	Periodo	Capital Pagado	Intereses Pagados Recaudados	Sanciones	Costo Fiscal	Recuperación Cartera
Impuesto Sobre Vehículos	Desde entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022	19.730	7.614	3.730	20.553	30.797
Totales		**19.730**	**7.614**	**3.453**	**20.553**	**30.797**

Fuente: secretaria de Hacienda de la Gobernación de Bolívar - Cifras en millones de pesos

En resumen, la medida contenida en el presente Proyecto de Ordenanza permite obtener ingresos totales por concepto de cartera (Capital, Sanciones e Intereses) por la suma de *$30.797 millones de pesos*; al final del periodo de incentivos con un *Costo Fiscal de $20.553 millones de pesos*, derivado del ajuste que se genera en la tasa de interés y las sanciones.

La recuperación de cartera proyectada corresponde al 30% desde la entrada en vigor hasta el mes de diciembre de 2022, del monto total de cartera acumulado de impuesto vehicular a diciembre de 2021.

Tabla No 6. Tasas de Intereses de Captación Aplicadas a las Deudas Tributarias

Vigencia	Promedio de Tasas Tributarias de Interés Moratorio	Promedio de Tasas de Captación Bancos Comerciales	Promedio de Tasas de Captación Corporaciones Financieras
2021	***23,93%***	***2,55%***	***2,55%***
2020	*24,19%*	*1,93%*	*1,93%*
2019	*26,37%*	*4,98%*	*4,52%*
2018	30,23%	3,00%	4,70%
2017	31,73%	3,06%	6,13%

Fuente: Pagina Banco de la Republica

Notamos en la *Tabla Nº 6* que al comparar los montos que pagan los bancos comerciales y las entidades de crédito al ciudadano que deposita sus ahorros en el sector financiero, son bastante bajas al compararla con las tasas con las cuales se han venido liquidando los intereses de mora por el no pago oportuno de los impuestos, lo que genera que nuestra cartera tributaria cada cuatro (4) años prácticamente se supere los intereses al capital en más de un 100%.

Ahora bien 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 pues el moroso además de pagar ese capital que aún está vigente, necesariamente bajo el mecanismo propuesto va a pagar intereses simplemente ajustado en 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 beneficioso pues el contribuyente cumplido no se vio abocado al pago de intereses y la administración no está dejando de cobrarlo al moroso.

PARTE 7. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL

El Impacto Fiscal de una medida de beneficios tributarios, se obtiene al revisar los recursos que la misma va a permitir condonar desde el momento de su aplicación y hasta la fecha final de su vigencia. En ese orden de ideas, es preciso manifestar que la Ordenanza tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022. Proyecta Ingresos que ascienden por el orden de los $30.797 millones de pesos y un Costo Fiscal de $20.553 millones pesos, cuyo costo se constituiría en un beneficio para los contribuyentes del impuesto sobre vehículos automotores los cuales de alguna manera han podido ser afectados económicamente por las consecuencias de la pandemia el Covid-19 y actualmente por el alza de la inflación.

PARTE 8. MEDIDAS SUPLEMENTARIAS PARA FINANCIAMIENTO DEL COSTO FISCAL Y LA FUENTE DE INGRESO ADICIONAL GENERADA PARA EL FINANCIAMIENTO DE DICHO COSTO

La Administración Departamental en el propósito de poder suplir los costos fiscales que genera la aprobación de esta iniciativa, implementará un agresivo proceso de Cobro Coactivo de las obligaciones por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor* correspondiente a las vigencias 2022, y anteriores rezagos que nos permitirá obtener la meta de recaudo, para lo cual disponemos de 68.210 *Mandamientos de Pagos* sobre estas vigencias en responsabilidad asignada a la Dirección de Cobro Coactivo de la Gobernación de Bolívar.

En todo caso, es importante señalar que las *Amnistías Tributarias han sido reconocidas como instrumentos de Política Fiscal*. Sin embargo, la Corte ha estimado que su uso frecuente no cumple con los objetivos propuestos. Al contrario, en la Sentencia C-511 de 1.996 se estableció que: *"las amnistías tributarias, transformadas en práctica constante, erosionan la justicia y la equidad*

tributaria. Se produce, en el largo plazo, un efecto desalentador, en relación con los contribuyentes que cumplen la ley y, respecto de los que escamotean el pago de sus obligaciones, un efecto de irresistible estímulo para seguir haciéndolo. La ley no puede contribuir al desprestigio de la ley. Resulta aberrante que la ley sea la causa de que se llegue a considerar, en términos económicos, irracional pagar a tiempo los impuestos."

Cuando Las Amnistías tributarias son verdaderos instrumentos de Política Fiscal no corresponden a un desprestigio de la ley. En la Sentencia C-804 de 2.001, la Corte Constitucional sostuvo que para que: *"las mismas se ajustaran a la Carta, debían observar los principios consagrados en el Artículo 363 de la Constitución Política, observando principios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los presupuestos y fines que motivan su adopción".*

Corresponde examinar la forma en la que una *Amnistía Tributaria interactúa con los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria*. Así, una Amnistía no puede beneficiar únicamente a los contribuyentes morosos, dejando sin beneficio a los cumplidos y se: *"pervierte la regla de justicia, que ordena tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual"* (Sentencia C-1115 de 2.001).

Con esta Ordenanza tratamos de incentivar a los incumplidos para que se pongan al día con sus obligaciones tributarias, la Corte Constitucional en Sentencia C-833 de 2.013 argumentó que: *"las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones."* Por lo anterior, la Corte Constitucional al examinar este tipo de disposiciones aplica un test de igualdad estricto, por lo cual una amnistía tributaria debe reunir los siguientes requisitos para que se entienda ajustada a la Carta:

> *…"1. No puede ser genérica. Así, deben mediar situaciones excepcionales que justifiquen su adopción.*
>
> *2. No pueden tratar de manera más favorable a los incumplidos que a los cumplidos.*
>
> *3. Deben ser proporcionadas y razonables. Así, debe tratarse de manera más gravosa a los incumplidos que a los cumplidos de tal forma que no se entienda que es más rentable incumplir las obligaciones tributarias que cumplir con ellas."*

El artículo 287 de nuestra Carta Constitucional, relaciona los atributos de las entidades territoriales, entre los que se encuentra; "Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones".

A su vez el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 señala:

> "ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión,

cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluido su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos". (Subrayado fuera de texto)

El artículo 59 de la Ley 788 de 2002 previó una facultad a favor de los departamentos y municipios, puesto que utilizó la locución "podrán", y bajo esta facultad podrán :

- Disminuir el monto de las sanciones,
- Simplificar el término de la aplicación de los procedimientos que atañen a la administración de los impuestos territoriales.

Así las cosas y en virtud de la situación actual, lo cual requiere la adopción de medidas extraordinarias encaminadas, con el fin de que generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados la administración departamental considera acertado en virtud de la situación excepcional que vivimos a causa de las consecuencias generadas a raíz de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 y el fenómeno inflacionario, y a la vez mantener el recaudo que le permita a la administración departamental ejecutar los programas y proyectos que demanda la atención de apalancar los proyectos priorizados en el plan de desarrollo 2020 – 2023.

La Corte Constitucional describe la evolución de la jurisprudencia que ha abordado el análisis de constitucionalidad de normas mediante las que se adoptan amnistías tributarias, en los siguientes términos:

"En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que: a. son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003)9; b. establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001) 10. (vi)

Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993)11; b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004)12; c.

facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004) 13."

En este orden podemos concluir que la medida que se pretende con el proyecto de ordenanza: (i) no es genérica, sino que obedece a una situación excepcional, generada por el impacto ocasionado por las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la pandemia por COVID—19, y medidas para contrarrestar el alto índice de inflación; (ii) no es más benéfica con sus incumplidos, pues exige un pago del total de la obligación principal y parte de las intereses y sanciones, y además existen incentivos de descuento por el pronto pago para los cumplidos; y (iii) es proporcional y razonable porque supone el pago de la totalidad de las obligaciones tributarias principales y la reducción proporcional de los intereses moratorios, según el momento en que se decida acceder a la condición, con unos plazos perentorios.

Por todo lo anteriormente expuesto, ponemos en consideración de la Honorable Asamblea del Departamento de Bolívar este importante Proyecto de Ordenanza y le dé trámite de manera favorable, toda vez que se trata de recursos destinados a sanear la cartera y obligaciones tributarias pendientes de pago a favor del Departamento de Bolívar, que permitirán mejorar los Indicadores y la situación financiera de la entidad territorial.

Atentamente,

FIRMA ESCANEADA
VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF
Gobernador de Bolívar

Vº Bº: Dr. Juan Mauricio González - secretario Jurídico _____
Vº Bº: Dra. Nohora Serrano Van Strahlen – directora Actos Administrativos _____
Vº Bº: Dra Yenis Paola Guzman Perez, Secretaria de Hacienda _____
Proyectó: Dr. Ever Manuel Caicedo Mercado, Técnico Operativo Secretaria de Hacienda _____

PROYECTO DE ORDENANZA Nº_____2022

"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DE BOLÍVAR, PARA QUE APLIQUE BENEFICIOS SOBRE SANCIONES E INTERESES MORATORIOS APLICABLES A LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES DEPARTAMENTALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ".

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR

En uso de sus facultades Legales y Constitucionales, en especial las contenidas en el artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el artículo 635 del Decreto Ley 624 de 1989 y la ley 1819 de diciembre 29 de 2016

ORDENA:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese al Gobernador del Departamento de Bolívar, para aplicar los siguientes beneficios sobre intereses y sanciones en relación con los impuestos, tasas, contribuciones, pendientes de pagos a 30 de junio de 2022; así:

Desde la entrada en vigencia de la presente ordenanza y hasta el 31 de diciembre de 2022, se pagará el 100% del capital, y el 20% de intereses moratorios y sanciones aplicables.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los contribuyentes que, en el periodo de aplicación de los beneficios tributarios anteriores, suscriban convenios de pagos por sus deudas tributarias abonando mínimo el 30% de su obligación, podrán diferir el saldo en cuotas mensuales iguales respetándosele las condiciones de los beneficios aquí planteados vigente a la firma el convenio, si se presente incumplimiento por parte del contribuyente, se procederá a reliquidar la deuda con las tasas y valores vigentes sin beneficio de reducción.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes que, en la entrada en vigencia de la presente ordenanza, tengan suscritos convenios de pagos por sus deudas tributarias sin ningún tipo de beneficio, podrán solicitar la reliquidación de la deuda, abonando mínimo el 20% de su obligación y diferir el saldo en cuotas mensuales iguales, respetándosele las condiciones de los beneficios aquí planteados vigente a la firma el convenio, si se presente incumplimiento por parte del contribuyente, se procederá a reliquidar la deuda con las tasas y valores vigentes sin beneficio de reducción.

PARAGRAFO TERCERO: Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

PARAGRAFO CUARTO: Para efectos de las liquidaciones, declaraciones y pago de los impuestos, tasas y contribuciones, la Secretaría de Hacienda del Departamento de Bolívar podrá diseñar e implementar herramientas técnicas y tecnológicas para que los sujetos pasivos y responsables obtengan las liquidaciones, o las declaraciones, se presenten y paguen de forma virtual, habilitando medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.

ARTICULO SEGUNDO. Facúltese al Gobernador de Bolívar, para que dentro de los treinta (30) días, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ordenanza, expida el Decreto que reglamente los aspectos que, de conformidad con las normas concordantes y complementarias sobre el particular, considere pertinente y adelante la contratación que le permita desarrollar las actividades de socialización, promoción, divulgación y publicidad que garanticen la efectividad de lo reglamentado e implementado.

PARAGRAFO: Por intermedio de la Dirección de Contabilidad del Departamento de Bolívar, se realizarán todas las gestiones necesarias que conlleven a la realización de los ajustes contables y de la cartera irrecuperable del Departamento, que se deriven de la reducción de la tasa de interés aprobada en esta ordenanza.

ARTÍCULO TERCERO. VIGENCIA. La presente Ordenanza rige a partir de su publicación.

FIRMA ESCANEADA
VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF
Gobernador de Bolívar

Vº Bº: Dr. Juan Mauricio González - secretario Jurídico _____
Vº Bº: Dra. Nohora Serrano Van Strahlen – directora Actos Administrativos _____
Vº Bº: Dra Yenis Paola Guzman Perez, Secretaria de Hacienda _____
Proyectó: Dr. Ever Manuel Caicedo Mercado, Técnico Operativo Secretaria de Hacienda _____