

Proyecto de Acuerdo No _____ de _____

“Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 093 de 2023”.

EL CONCEJO DE MEDELLÍN

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 287 y el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política, el numeral 6 y el párrafo 2 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002,

ACUERDA

ARTÍCULO 1. Adición. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 350 del Acuerdo 093 de 2023, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. Las obligaciones tributarias que se paguen totalmente hasta el veintiséis (26) de diciembre de 2024, incluyendo aquellas contenidas en acuerdos de pago, liquidarán una tasa de interés de mora equivalente al treinta por ciento (30%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional.

Para efectos del impuesto Predial Unificado se entiende que el pago total de la obligación, así como la liquidación del interés moratorio aplicable, se da respecto de cada inmueble individualmente considerado, excepto en las facilidades de pago que acumulen la obligación de varios inmuebles, donde se deberá pagar la deuda total.

ARTÍCULO 2. Modificación. Modifíquese el literal a) y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 353 del Acuerdo 093 de 2023, el cual quedará así:

a. En el caso que la omisión se refiera a la declaración del impuesto de Industria y Comercio, la sanción se calculará de acuerdo con los siguientes criterios, en su orden:

1. El cinco por ciento (5%) del valor de los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el Distrito Especial de Medellín, por el período al cual corresponda la declaración no presentada.
2. En caso de no poder determinar la base señalada anteriormente, se aplicará el cinco por ciento (5%) a los ingresos brutos percibidos en el Distrito Especial de Medellín, según la última declaración del Impuesto de Industria y Comercio, correspondiente a un periodo anterior al que se encuentra en proceso.

Parágrafo transitorio. Los contribuyentes y responsables a quienes se les haya impuesto sanción por no declarar mediante acto administrativo ejecutoriado, podrán solicitar la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

Para tal efecto, el contribuyente o responsable deberá pagar antes del veintiséis (26) de diciembre de 2024, la totalidad del tributo a cargo, los intereses a que haya lugar y la respectiva sanción por no declarar reducida en los términos del Estatuto Tributario del Distrito.

La aplicación del principio de favorabilidad en ningún caso generará devoluciones por saldos a favor o pagos en exceso para el contribuyente.

ARTÍCULO 3. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes.

El Distrito Especial de Medellín es una entidad territorial que a lo largo de los años ha procurado la gestión eficiente de sus tributos, a fin de asegurar la obtención de importantes recursos para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la creación de una buena cultura de pago entre sus contribuyentes. Sin embargo, este comportamiento no es una constante irrestricta entre los ciudadanos, pues hay quienes incumplen con sus obligaciones tributarias por motivos como: desconocimiento, desinformación, problemas económicos o incluso, de manera intencional por razones de desconfianza en la institucionalidad.

Por ello, como insignia fundamental de la administración actual, está el propósito de recuperar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública, y promover en ella la observancia diligente de sus deberes y obligaciones, principalmente las tributarias, que evidencien sentido de pertenencia, amor y cuidado por la ciudad y la confianza en que los recursos públicos son recaudados legítimamente e invertidos íntegramente de forma transparente en favor de toda la ciudadanía.

En ese entendido, se evidencia que el marco normativo actual que rige en materia tributaria Distrital, contiene algunas disposiciones susceptibles de ser modificadas transitoriamente, para efectos de permitir que los contribuyentes puedan cumplir sus obligaciones y ponerse al día con la administración, y correlativamente el saneamiento de las finanzas, los indicadores, la creación de estímulos y el fortalecimiento de las principales políticas públicas que existen en la ciudad.

Ahora bien, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en el Acuerdo 093 de 2023, la no cancelación oportuna de impuestos, tasas, contribuciones, anticipos, o retenciones en general, causa en el contribuyente la obligación de pagar intereses moratorios por cada día que tarde en pagar la deuda a su cargo. En particular, en el artículo 350 del citado acuerdo se prescribió: *“Para efectos de los tributos vigentes en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional.”*

Al respecto, el artículo 635 fija que: *“el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos”.*

Recordemos que la tasa de usura representa el valor máximo de los intereses remuneratorio o moratorio que puede cobrar un organismo a los agentes de la economía y se construye con el 1.5 veces el interés bancario corriente por modalidad de crédito; y es el mercado quien fija la tasa de usura y la Superintendencia Financiera de Colombia la encargada de certificar y validar su límite cada mes para cualquier crédito en el país.

En lo que va corrido del año 2024, la Superintendencia Financiera ha certificado las siguientes tasas usura, mes a mes¹:

¹ Ver portal del Centro de Estudios Tributarios
<https://www.ceta.org.co/html/usura.asp?txtAnod=2023&txtAneh=2023&btnBuscar=Ver+Tasa+de+Usura>

Desde	Hasta	Tasa Legal Usura (Efectiva Anual)
1-Ene-2024	31-Ene-2024	34.98%
1-Feb-2024	29-Feb-2024	34.97%
1-Mar-2024	31-Mar-2024	33.30%
1-Abr-2024	30-Abr-2024	33.09%
1-May-2024	31-May-2024	31.53%
1-Jun-2024	30-Jun-2024	30.84%
1-Jul-2024	31-Jul-2024	29.49%

Para julio de 2024, la Superintendencia Financiera expidió la Resolución 1308, de 28 de junio de 2024, por medio de la cual estableció, entre otros, que el IBC para el mes de julio del 2024 será de 19,66 % efectivo anual para la modalidad de crédito de consumo y ordinario y la tasa de usura para éste mismo alcanzaría el 29.49%.

Bajo estas circunstancias, es plenamente posible adoptar una serie de medidas tendientes a la facilitación del recaudo tributario a través de figuras como una tasa de interés moratoria transitoria, dado que este tipo de medidas, en momentos complejos, han permitido a los deudores ponerse al día, sanear la cartera, incrementar los recaudos y propiciar el acercamiento del usuario a la Administración, al cooperar en la normalización de la situación tributaria.

Lo anterior encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, al prever la autonomía que les asiste a las entidades territoriales para disminuir el monto de aquellas sanciones que se impongan por el incumplimiento de los impuestos por ellas administrados. Al tenor de la norma en cita *“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.”*

La correcta gestión y administración de los recursos públicos reviste importancia estratégica a nivel territorial, pues de ella se derivan los ingresos que le permiten al aparato estatal costear su funcionamiento y fomentar la inversión pública. Por ello, siendo conscientes de la necesidad de contar con medidas eficientes para responder a las necesidades, retos y desafíos que afronta el Distrito, se propone la adopción de medidas con carácter transitorio que permitan asegurar el recaudo y la normalización de la cartera de las obligaciones tributarias administradas por la Secretaría de Hacienda.

El impacto de estas proporcionadas medidas será positivo para los contribuyentes de los diferentes tributos del Distrito, al alivianar su carga y propender por una mayor capacidad de gestión administrativa para la ciudad.

2. Fundamentos jurídicos.

El sistema tributario colombiano se clasifica en gravámenes del orden nacional, departamental y municipal, los cuales, única y exclusivamente – no existe discusión alguna- pueden ser creados por el Congreso de la República, de conformidad con los artículos 150, 287, 313 y 338 de la Constitución Política de 1991.

Una vez creados los tributos por el Congreso, aquellos que sean asignados a las entidades territoriales deben ser adoptados por el Concejo a través de Acuerdo o por la Asamblea a través de Ordenanza, dependiendo del caso.

Lo anterior tomando en consideración que según lo dispuesto por los artículos 287, 294, 313, 338 y 362 de la Constitución Política, las entidades territoriales cuentan con autonomía fiscal que les permite regular una serie de aspectos relacionados con los tributos

a su cargo, para que puedan ser gestionados de una forma adecuada, asegurando la percepción de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la administración.

La autonomía antes mencionada ha dado lugar a lo que jurisprudencialmente se conoce como la potestad tributaria derivada, que ostentan las entidades territoriales, en virtud de la cual tienen facultades para determinar elementos esenciales cuando el legislador no lo ha hecho o cuando expresamente ha autorizado a los Departamentos, Municipios y Distritos para hacerlo, así como para establecer los mecanismos administrativos necesarios para la gestión de sus rentas propias, de tal forma que los Concejos y Asambleas tienen importantes competencias que les permiten establecer elementos tales como las formalidades para el cumplimiento de las obligaciones, exenciones, exclusiones y beneficios tributarios, considerando siempre las necesidades y realidades económicas y sociales del territorio, respetando en todo momento la Constitución y la Ley.

Al efectuar la regulación de las normas aplicables en materia tributaria, se encuentran disposiciones de tipo sustantivo y procedimental, pues mientras las primeras establecen derechos y obligaciones, las segundas contienen todas aquellas normas cuyo objetivo es materializar la norma sustantiva vigente, señalando los ritos que deben seguir el contribuyente y la administración para la materialización de sus derechos y obligaciones, por lo cual regula aspectos tales como las notificaciones, capacidad y representación, procesos de fiscalización, determinación, imposición de sanciones, interposición de recursos, cobro coactivo, devoluciones, entre otros.

En lo concerniente a las normas procedimentales y sancionatorias en materia tributaria, debe tenerse en cuenta lo establecido por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que de forma expresa obliga a los territorios a remitirse al Estatuto Tributario Nacional, en los siguientes términos:

“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 aparte normativo transcrito se desprende que las entidades territoriales deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, y además para la aplicación del régimen sancionatorio a los impuestos por ellos administrados, pero cuentan con autonomía para disminuir las sanciones y simplificar los procedimientos de conformidad con la naturaleza de los tributos a su cargo y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

Dicho de otra forma, la norma transcrita otorga autonomía a las entidades territoriales para que a través de los Concejos Distritales puedan establecer las sanciones de la norma nacional pero dándoles libertad para establecer el monto de las mismas, que en ningún caso puede superar las nacionales, pero sí pueden ser inferiores, situación que es lógica en virtud de la naturaleza diferente de los gravámenes que aplican para todo el país y los que son del orden local.

En virtud de lo anterior, se concluye que la reducción de la tasa de interés moratoria que se propone en el proyecto se encuentra bajo el amparo de las disposiciones contenidas en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

En línea con esto, debe señalarse, también, que el artículo 640 del Estatuto Tributario Nacional establece los principios aplicables en materia sancionatoria tributaria, consagrando expresamente el principio de favorabilidad, según el cual los contribuyentes tienen derecho a que se les aplique la sanción que les sea más favorable, aunque esté consagrada en una norma posterior a la época de ocurrencia de los hechos. Al respecto señala el artículo en mención:

ARTÍCULO 640. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LESIVIDAD, PROPORCIONALIDAD, GRADUALIDAD Y FAVORABILIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO. *Para la aplicación del régimen sancionatorio establecido en el presente Estatuto se deberá atender a lo dispuesto en el presente artículo.*

(...)

PARÁGRAFO 5o. *El principio de favorabilidad aplicará para el régimen sancionatorio tributario, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior.*

De esta forma, al establecerse en el Proyecto de Acuerdo una sanción inferior a la contemplada anteriormente por concepto de intereses moratorios y por no declarar, los contribuyentes tienen derecho a que se les aplique esa disposición por ser más beneficiosa que aquellas que estaban vigentes al momento de cometer la conducta sancionable.

En estos casos no existe un trato inequitativo o desigual entre los contribuyentes cumplidos y los morosos, por cuanto las medidas que se proponen son de carácter excepcional, se encuentran supeditadas al cumplimiento de requisitos previamente determinados y garantizan que quien incumplió obligaciones tributarias termine pagando el capital adeudado y una considerable parte de los intereses generados, garantizando en todo momento el respeto por las disposiciones constitucionales, específicamente, lo contemplado en el artículo 13 de la Carta Política.

Así las cosas, cabe reiterar que las condiciones sobre las cuales se propone la norma en curso, no comportan una ventaja para los deudores morosos frente a los cumplidos, porque la carga tributaria de aquellos seguirá siendo igualmente gravosa, por cuanto los contribuyentes morosos deberán asumir el pago de un porcentaje de los intereses y de las sanciones a que haya lugar. Recuérdese que la reducción de la sanción moratoria no exonera al contribuyente del pago de la obligación tributaria principal, sino que reduce la sanción o sanciones impuestas, las mismas que, en ningún momento, afectan a los contribuyentes que pagaron cumplidamente sus obligaciones.

Lo anterior ha sido avalado por la Corte Constitucional, quien a través de su jurisprudencia, ha destacado la posibilidad de reconocer la reducción de sanciones e intereses, siempre y cuando las mismas respeten los principios constitucionales y atiendan a los preceptos legales. Al respecto, la Corte manifestó²:

“(...) para el presente caso, no se configura una amnistía tributaria contraria a la Constitución con la que se vulnere el principio de igualdad ante las cargas públicas o se desconozca el principio de equidad tributaria, como lo afirma el actor. No sobra precisar que tampoco se trata -contrariamente a lo que afirman algunos intervinientes-, de una medida que estimule la cultura del no pago de las obligaciones con el Estado, sino que atiende más bien a incentivar el cumplimiento de dichas obligaciones”

En ese orden de ideas, las entidades territoriales son competentes para establecer medidas que permitan el saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, bajo criterios proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria.

Adviértase que el impuesto antes que una carga es la participación económica que

² Corte Constitucional, Sentencia C-823 de 2004, MP Álvaro Tafur Galvis

legalmente toma la sociedad en los fines del Estado. Constituye un derecho que tiene el Estado, correlativo al deber de atender los servicios públicos y a la necesidad de medios materiales para su realización. Se objetiva así el principio de la democracia participativa, cual es la cooperación de los asociados en el bien común. Una de sus características primordiales es la noción de igualdad, entendida no como lo idéntico -o lo mismo-, sino como la proporcionalidad equivalente.

Aunado a lo anterior, es de suma importancia considerar que la Corte Constitucional en sentencia C-1114 de 2023, se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 59 de la Ley 788 de 2022, y reiteró que en efecto, las entidades territoriales se encuentran debidamente facultadas para disminuir el monto de las sanciones:³

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

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

Adicionalmente, existe línea jurisprudencial uniforme por parte del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

La Sala encuentra que, en pro de la unificación de los procedimientos en materia tributaria, el legislador estableció parámetros que debían seguir las entidades territoriales, para lo cual en el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 dispuso (...). Posteriormente, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 reiteró el mandato dado a los entes territoriales para que aplicaran los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y dispuso, además, que podían simplificar los procedimientos y disminuir las sanciones consagradas en la norma nacional en los siguientes términos (...). De conformidad con dichos preceptos, la Sección ha precisado que los municipios, quedaron obligados aplicar los procedimientos contenidos en el Estatuto Tributario para efectos de la administración, determinación, discusión, cobro y devolución de los impuestos territoriales, así como para la imposición de sanciones. Pero, igualmente, con la Ley 788 de 2002 se les dio la posibilidad a los entes territoriales, entre otras cosas, para modificar y simplificar los términos de los procedimientos en materia tributaria y sanciones, siempre que no resulten más gravosos que lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.⁴ (Subrayas fuera de texto)

En ese orden de ideas, la labor desarrollada por los órganos de representación (Asambleas Departamentales y Consejos Distritales y Municipales), se establece como el ejercicio

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1114 de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño

⁴ Consejo de Estado – Sección Cuarta, Sentencia 25149 del 7 de octubre de 2021. CP Myriam Stella Gutiérrez

coherente de las potestades que en materia de tributos territoriales se le ha asignado, teniendo en cuenta que esta entidad es conocedora y respetuosa de los límites que en materia impositiva le concede la Constitución y la Ley, pero también tiene claridad en aquellos aspectos que puede regular autónomamente, como en este caso ocurre, con la posibilidad de disminuir el monto de las sanciones aplicables en esta jurisdicción.

De otro lado, resulta de suma importancia considerar que medidas similares a las que se proponen implementar han sido avaladas por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por ejemplo en la Sentencia No. 007, de 12 de marzo de veinticuatro (2024)⁵, donde reconoció que en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, los concejos se encuentran debidamente facultados para disminuir el monto de las sanciones de los tributos que les corresponda administrar a las entidades territoriales, entre otras razones, porque las reducciones planteadas no extinguen una obligación tributaria.

3. Alcance y finalidad del proyecto.

Establecido el contexto de las modificaciones que se proponen, y con base en la normativa vigente que le otorga facultades al Concejo para regular temas tributarios locales, se procede a explicar el alcance de las medidas transitorias que se plantean en el Proyecto de Acuerdo, para lo cual se hará énfasis en los principales aspectos sujetos a modificación, argumentando las razones que tuvo en cuenta la administración para proponerlas.

Tal como se indicó en apartes anteriores, todos los ciudadanos tienen el deber constitucional de contribuir con los gastos e inversiones del Estado, bajo el marco de los principios de justicia y equidad. Hay impuestos que se cobran a nivel nacional y otros que se cobran a nivel local (departamental y municipal). El recaudo de los impuestos nacionales se invierte en todo el país. El recaudo de los impuestos locales se invierte en sus respectivos territorios.

Tratándose del Distrito Especial de Medellín, la ciudadanía registra, en general, una buena cultura de pago de las obligaciones tributarias. Una valiosa conducta es fundamental porque reduce los riesgos y permite el flujo constante de recursos que permiten la estabilidad económica en beneficio de la colectividad.

No obstante, lo anterior, el país atravesó y atraviesa complejas situaciones políticas y económicas, y entre los factores globales que mayor afectación generan se destacan el incremento de la inflación y las tasas de interés. Para Medellín, recordemos que los intereses moratorios que se cobran, son cuantificados con base en la tasa de usura para créditos de consumo, que registró incrementos desproporcionados durante los años 2021, 2022 e incluso, 2023. En esa medida, no solo los contribuyentes sortearon los resultados negativos sobrevinientes del COVID 19, como fue incurrir en mora en el cumplimiento de sus obligaciones, sino también, a asumir altas tasas de intereses por la demora registrada.

A continuación, se presenta el histórico de las tasas de usura fijadas durante las vigencias señaladas, conforme a las certificaciones realizadas por la Superintendencia Financiera:

DESDE	HASTA	TASA DE USURA
1-ene-21	31-ene-21	25,98%
1-feb-21	28-feb-21	26,31%
1-mar-21	31-mar-21	26,12%
1-abr-21	30-abr-21	25,97%
1-may-21	31-may-21	25,83%
1-jun-21	30-jun-21	25,82%
1-jul-21	31-jul-21	25,77%

⁵Magistrado Ponente, Carlos Enrique Pinzón Muñoz.

1-ago-21	31-ago-21	25,86%
1-sep-21	30-sep-21	25,79%
1-oct-21	31-oct-21	25,62%
1-nov-21	30-nov-21	25,91%
1-dic-21	31-dic-21	26,19%
1-ene-22	31-ene-22	26,49%
1-feb-22	28-feb-22	27,45%
1-mar-22	31-mar-22	27,71%
1-abr-22	30-abr-22	28,58%
1-may-22	31-may-22	29,57%
1-jun-22	30-jun-22	30,60%
1-jul-22	31-jul-22	31,92%
1-ago-22	31-ago-22	33,32%
1-sep-22	30-sep-22	35,25%
1-oct-22	31-oct-22	36,92%
1-nov-22	30-nov-22	38,67%
1-dic-22	31-dic-22	41,46%
1-ene-23	31-ene-23	43,26%
1-feb-23	28-feb-23	45,27%
1-mar-23	31-mar-23	46,26%
1-abr-23	30-abr-23	47,09%
1-may-23	31-may-23	45,41%
1-jun-23	30-jun-23	44,64%
1-jul-23	31-jul-23	44,04%
1-ago-23	31-ago-23	43,13%
1-sep-23	30-sep-23	42,05%
1-oct-23	31-oct-23	39,80%
1-nov-23	30-nov-23	38,28%
1-dic-23	31-dic-23	37,56%

La amplia respuesta a la crisis, si bien fue necesaria y logró mitigar los impactos más graves, condujo a un aumento de la deuda pública en todo el mundo que despertó nuevas inquietudes sobre su sostenibilidad y contribuyó a la creciente disparidad entre las economías emergentes y las avanzadas.

Los hogares y las empresas son quienes se han visto más afectados por la pérdida de ingresos derivada de la crisis, en conexión con la salud financiera de instituciones y el gobierno en general. Es así, como si en un sector los riesgos financieros son elevados, pueden extenderse a otros ámbitos y desestabilizar la economía en general. Por ejemplo, cuando las familias y las empresas sufren tensiones financieras, el sector de las finanzas se enfrenta a un mayor riesgo de incumplimiento en el pago de préstamos y tiene menos capacidad para ofrecer crédito. Del mismo modo, si la situación financiera del sector público se deteriora (por ejemplo, como resultado del aumento de la deuda pública y el detrimento de los ingresos tributarios), su capacidad para brindar apoyo al resto de la economía se debilita⁶.

Para el caso concreto, la permanencia en estas situaciones de crisis, ha dificultado el pago oportuno de los impuestos y la causación progresiva de interés de mora, donde muchos

⁶ <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>

de estos valores, en razón a las tasas aplicadas, superan ostensiblemente los costos del capital adeudado.

Este tipo de incrementos, impacta directa y proporcionalmente emolumentos como las sanciones, su actualización y los intereses moratorios de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, como quiera que la mayoría de sanciones tributarias se expresan en Unidades de Valor Tributario -UVT- que se reajustan anualmente con la variación del IPC para ingresos medios (Art. 868 E.T.), la actualización de las sanciones se realiza con base en la inflación certificada por el DANE (Art.867-1 E.T.), y los intereses moratorios que se liquidan son equivalentes a la tasa de usura determinada por la Superfinanciera para créditos de consumo menos dos puntos (Art. 635 del E.T.), es decir, actualmente del 29.49%.

En concreto, la Administración reconoce que en el último año se ha incrementado exponencialmente el monto a pagar de las sanciones tributarias y de los intereses moratorios con el ente territorial; lo que causa, correlativamente, ralentizar el recaudo tributario de las obligaciones que se encuentran en mora, y deteriorar, aún más, la cartera a cargo del Distrito Especial de Medellín.

Estas circunstancias, denotan la necesidad y pertinencia de implementar las medidas ampliamente justificadas en apartes anteriores, y tendientes a la facilitación del recaudo tributario a través de figuras como la liquidación de una tasa de interés moratoria de aplicación transitoria, que permita incentivar el recaudo total de las obligaciones tributarias principales y de una extensa parte de las sanciones – intereses- impuestas por la demora en su cancelación.

Asimismo, con la finalidad de normalizar la situación tributaria de los contribuyentes al impuesto de Industria y Comercio del Distrito Especial de Medellín, se hacen unas claridades temporales en relación con la aplicación del principio de favorabilidad sobre la sanción por no declarar, en los términos del artículo 640 del Estatuto Nacional, permitiendo así el correcto cumplimiento de los deberes contemplados en la normativa tributaria vigente.

De otro lado, la propuesta de modificación relacionada con la sanción contenida en el literal a) del artículo 353 del Acuerdo 093 de 2023, persigue por finalidad clarificar los criterios que deberán ser tenidos en cuenta por parte de la Administración Tributaria Distrital, al momento de tasar la sanción por no declarar; ello por cuanto, actualmente la base atiende preferentemente a criterios como los ingresos brutos informados en la declaración de renta del respectivo periodo gravable (impuestos nacionales). Con la presente propuesta de modificación, se ajustan los criterios que deberán atenderse al momento de sancionar a un contribuyente, tomando como referencia los ingresos obtenidos exclusivamente en jurisdicción del Distrito Especial de Medellín.

Lo anterior encuentra sustento, en virtud de las facultades otorgadas por el legislador, específicamente lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que establece que los municipios podrán simplificar y disminuir los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, y para la aplicación del régimen sancionatorio a los impuestos por ellos administrados, siempre que se respeten los topes o límites establecidos en la normativa nacional.

Claras las consideraciones fácticas y jurídicas expuesto, es pertinente considerar, en forma final, el criterio de proporcionalidad como instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida y sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad en asuntos como en el que nos ocupa actualmente.

Esta herramienta supone el cumplimiento y justificación de unos parámetros que se centran

en analizar (i) la finalidad, (ii) idoneidad, (iii) proporcionalidad y (iv) necesidad de la medida adoptada⁷, con lo cual se puede decidir acertadamente sobre su procedencia.

Respecto de las disposiciones propuestas en el proyecto de acuerdo, se abordarán cada uno de los parámetros descritos y se recogerán, en buena parte, los argumentos que han sido esbozados en precedencia, según se desarrolla a continuación:

FINALIDAD: A través del Proyecto de Acuerdo se busca generar una serie de impactos positivos, tanto para la administración como para el contribuyente, evitando que los efectos de la inflación sobre la economía, el sector empresarial, gobierno y las familias se extiendan, de manera que se alivien las cargas financieras y se permita la terminación de los procesos.

La administración tendrá la posibilidad de sanear la cartera morosa por concepto de obligaciones tributarias y evitará considerables desgastes administrativos derivados de los procesos de determinación y cobro coactivo que comprometen recursos humanos, logísticos y tecnológicos; igualmente, se fomentará la cultura tributaria e incrementará los ingresos corrientes de libre destinación que son esenciales para la materialización de las políticas y planes establecidos a corto, mediano y largo plazo, en pro del bienestar de la población. Todo ello, sin afectar el marco fiscal, por el contrario, lo fortalecerá para que soporte las importantes líneas, proyectos y programas que se derivan del Plan de Desarrollo 2024 – 2027.

Desde la óptica del contribuyente, éste se verá alentado a ponerse en día en sus obligaciones, y a ejercer prerrogativas como el principio de favorabilidad en materia tributaria, que le permitirán acogerse a asequibles tasas de interés y evitar la apertura de procesos administrativos de cobro coactivo, donde a través del decreto de medidas cautelares puede ponerse en riesgo efectivo el patrimonio propio. Aunado a ello, esta acción de pago se incorporará en la cultura de la contribución que está implementando el Distrito en procura del fortalecimiento de la confianza en las instituciones, su gestión y cumplimiento de objetivos relevantes para el Distrito.

IDONEIDAD: Esta calidad o característica hace referencia a la aptitud o cualidad que tiene la norma para desarrollar la finalidad propuesta.

Al respecto, según quedó establecido en los fundamentos jurídicos desarrollados, la norma propuesta tiene como base la propia Constitución Política de 1991 que en sus artículos 287 y 313 establece la potestad tributaria de los Concejos para regular ciertas temáticas propias de materia impositiva. Asimismo, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012 entrega competencia a este tipo de Corporaciones para efectos de establecer, modificar o eliminar cuestiones relacionadas a los impuestos.

Adicionalmente, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y el artículo 640 del Estatuto Tributario Nacional sustentan la posibilidad legal de disminuir sanciones tributarias y aplicar el principio de favorabilidad, piedra angular sobre la cual se construye el proyecto de acuerdo.

Es por lo anterior que las disposiciones que se ponen a consideración del Concejo son el mecanismo idóneo para cumplir con la finalidad detallada anteriormente, pues se trata de una norma que es expedida por el órgano competente para tal efecto y es la única e idónea vía jurídica para aplicar legítimamente la disminución transitoria de los intereses moratorios.

PROPORCIONALIDAD: La medida es proporcional pues respeta en su integridad el marco fiscal de mediano plazo del Distrito, fortalece los ingresos de la administración, respeta el principio de equidad en materia tributaria e incentiva el pago de los contribuyentes por

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 695 de 2013.

cuanto garantiza que los deudores morosos efectúen el pago total de la obligación principal (capital) y una porción considerable de los intereses moratorios causados por la demora, y en contraposición al contribuyente cumplido, quien al procurar el pago oportuno del tributo, accedió a ciertos beneficios enmarcados en la acción del “pronto pago”, implementados por la administración distrital.

De esta forma, se respetan integralmente las finanzas del Distrito y el trato diferencial que debe existir entre quien paga cumplidamente sus obligaciones y aquel que por diversos motivos ha faltado en cancelar oportunamente los tributos a su cargo. En ninguna medida se vulnera un derecho fundamental, sino que, por el contrario, se pretende garantizar el pago de obligaciones tributarias atendiendo el deber de contribuir, dentro de un orden justo y atendiendo las necesidades de los contribuyentes y a las circunstancias fácticas expuestas anteriormente.

NECESIDAD: Finalmente, en relación con la necesidad de la medida, se busca mitigar y eventualmente conjurar las causas que dieron lugar a esta crisis, relativas tanto al incremento desmesurado de la inflación, como el estado crítico en que se hallaron las finanzas del distrito, derivado de actuaciones cuestionables, que actualmente son de conocimiento público y están bajo averiguación y juicio de las autoridades competentes.

En ese orden, las medidas representan un alivio económico importante para los contribuyentes, aportantes y demás obligados con obligaciones vigentes, y responder asertivamente, a la ruta plasmada en el Plan de desarrollo 2024- 2027, el más ambicioso en la historia de la ciudad, y cuyos recursos a invertir a gran escala buscar priorizar la mejora de planes en educación, salud, medio ambiente, seguridad, alimentación escolar, cultura, entre otros.

Es importante advertir que los ciudadanos registran aun, afectaciones derivadas de la pandemia por el COVID 19, pese a la resiliencia que la economía local, nacional y mundial ha mostrado, una vez se superó la emergencia y se promovió el regreso a la normalidad. Sin embargo, factores como la quiebra de empresas, la pérdida de empleo, el sobre endeudamiento y el aumento desproporcionado en las tasas de interés moratorio, en razón la considerable escalada de la inflación, a la que siguió una contracción monetaria sincronizada a escala mundial.

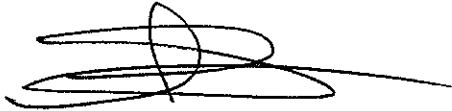
En ese orden, se procura que las autoridades políticas y administrativas den prioridad a las iniciativas para mejorar la resiliencia económica, como el fortalecimiento de las finanzas públicas y la revitalización de las perspectivas de crecimiento económico; por ello, con el proyecto de acuerdo, modificatorio del Acuerdo 093 de 2023 en las disposiciones que citamos, se pretende necesaria y esencialmente, generar condiciones más favorables para que los sujetos obligados puedan cumplir con sus obligaciones en el contexto de los impactos económicos producidos, con ocasión de los déficits millonarios que registra el Distrito y muchas de sus entidades adscritas.

Bajo los análisis y consideraciones expuestos, se tiene que las medidas propuestas responden proporcional y razonablemente a la situación existente, y pueden representar un mayor recaudo.

Aunado a lo anterior, es pertinente referirnos también, al concepto de impacto fiscal expedido por la subsecretaría de presupuesto y gestión financiera del Distrito, respecto de viabilidad de la futura medida, con la finalidad de evidenciar los beneficios agregados con el recaudo estimado. Este texto forma parte integral de esta exposición de motivos, y en él se proyectan algunas variables en el pago de los tributos y se certifica que las medidas incorporadas en el Proyecto de Acuerdo no impactan, ni afectan el marco fiscal del Distrito, sino que, por el contrario, denota que los mayores valores a recaudar entrarían a reforzar las proyecciones planteadas en ese instrumento, y permitirían avanzar en forma segura y eficiente hacia la consolidación del Plan de Desarrollo 2024-2027.

De esta manera, se observa que la reducción de la tasa de interés moratorio como medida sancionatoria en el incumplimiento en el pago por parte de los contribuyentes y la reducción en el porcentaje de sanciones relacionadas con las declaraciones, encuentran amparo legal y constitucional, para formalizar su adopción por parte del Distrito Especial de Medellín, como una forma de gestión de la cartera morosa de la administración, que permitirá a los contribuyentes ponerse al día con sus obligaciones tributarias, evitando un perjuicio mayor o la aplicación de medidas coactivas como el embargo y secuestro de los bienes de su propiedad.

Atentamente



FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA
Alcalde de Medellín



ORLANDO URIBE VILLA
Secretario de Hacienda

Proyectó:	Aprobó:
Ricardo Valencia E - Contratista	Liliana Zapata Jaramillo - Subsecretaria de Ingresos

