

Floridablanca, Julio de 2024

HONORABLES CONCEJALES
COMISIÓN TERCERA PERMANENTE Y/O DE HACIENDA Y PRESUPUESTO
Municipio de Floridablanca

Referencia: PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DEL ACUERDO MUNICIPAL N°. 023 DE 2024.

El señor Presidente del Honorable Concejo de Floridablanca señor **EDGAR ENRIQUE GOMEZ SILVA** me designó la ponencia del proyecto de acuerdo de la referencia, dando cumplimiento a la Ley y reglamento interno del Concejo Municipal y con relación al contenido de la Resolución No. 007 de 2024 en la cual me eligen como miembro de la comisión a quien correspondió el estudio y ponencia del proyecto en mención; razón por la cual me permito presentar ponencia para primer debate, en los siguientes términos:

1. JUSTIFICACIÓN

El señor alcalde municipal **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL**, presentó a esta Corporación para su estudio y trámite correspondiente el **Proyecto de acuerdo No. 023 de 2024 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y SANCIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO”**

2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El Proyecto de Acuerdo, tiene por objeto **2024 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y SANCIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO”** y mediante este proyecto autorizar al alcalde para que en el marco de la legalidad realice y adopte medidas excepcionales en el pago de intereses moratorios y sanciones por concepto de impuesto predial e Industria y Comercio que permita el aumento en el recaudo en la cartera vigente del municipio y genere aumento en beneficios tributarios a los contribuyentes del Municipio de Floridablanca.

3. MARCO JURIDICO Y LEGAL

La parte Jurídica y normativa del Proyecto de Acuerdo, se encamina correctamente a la justificación legal del proyecto.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

De conformidad con los artículos 1,287, 294,313-4, 317 de la Constitución Política de Colombia, las Entidades Territoriales cuentan con autonomía en sus territorios, así las cosas, el artículo 287 en el numeral 3, establece la facultad de administrar y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

“ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (...).

Respecto a la procedencia de amnistías tributaria la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en sostener que en principio está vedada por comprometer los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. No obstante, puede llegar a ser procedente en los casos en donde se acredite la existencia de una situación excepcional que amerite su adopción. En efecto en la

Sentencia C -833 de 2013 se consolidaron las condiciones de constitucionalidad de las amnistías tributarias así: (i) 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. (ii) 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. (iii) Si bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente. La proliferación de este tipo de mecanismos puede conducir a que, en términos económicos, resulte irracional pagar a tiempo los impuestos. (iv) De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. (v) **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 que 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; 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.** (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; 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. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndose a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones. (vii) En los casos en que la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de normas que establecen amnistías tributarias, los efectos de su decisión han sido a futuro, con el fin de no afectar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas bajo su vigencia.

Que, según lo expresado por la Corte Constitucional en **Sentencia C-511 de 1996**, se admite para **casos excepcionales, establecer amnistías, saneamientos o condonaciones de obligaciones tributarias, quedando en cabeza de quienes adoptaron la medida, demostrar exhaustivamente las situaciones de orden económico o fiscal que justifican la medida, y la congruencia con la causa y la finalidad de la previsión adoptada, comprobando, además, que la medida es razonable, proporcionada y se sustenta en hechos reales.** El examen de constitucionalidad que realiza la Corte sobre las amnistías es supremamente riguroso, ya que según lo plantea en la sentencia C-511 de 1996, estas medidas “ ..en principio son inconstitucionales. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos | excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos reales, corresponderá a los autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se 'examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional riguroso.”

Como se observa, según la Corte, las amnistías pueden aplicarse en tres situaciones excepcionales:

1. *Cuando con la medida se busque contrarrestar los efectos negativos de una situación, que puedan agravar de una manera crítica al fisco.*
2. *Cuando con la medida se busque evitar que se reduzca sustancialmente la capacidad contributiva de los deudores.*
3. *Cuando una situación amenace con deprimir determinados sectores de la producción.*

El artículo 1 superior reconoce que el modelo de organización política es descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales. En ese sentido, la Carta Política ha optado por la asignación de un grado de autonomía a favor de las entidades territoriales. En ese orden, para garantizar una armonización entre el principio del Estado unitario y el de autonomía territorial la Constitución dispone de forma expresa:

- (i) las facultades de las entidades territoriales,
- (ii) la asignación de competencia al Congreso para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales, y
- (iii) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales. :

De acuerdo con el concepto del Ministerio de Hacienda de radicado 2-2021-012683: los beneficios consistentes en “descuentos de capital e intereses sobre impuestos, multas, sanciones, contribuciones y otros gravámenes”, se enmarcan dentro de la categoría de las amnistías tributarias, y sobre su aplicación se pronunció esta Dirección en el Boletín No. 1 de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales, en los siguientes términos: “[...] Así las cosas, dado que el criterio expuesto por la Corte Constitucional, se fundamenta sobre la premisa de que es desigual e inequitativo el hecho de otorgar beneficios a los contribuyentes que se encuentran en mora, implicaría que están viciados de inconstitucional los tratamientos preferenciales que se establezcan a favor de los morosos, es decir, las condonaciones, amnistías y las rebajas de intereses. Si bien es cierto que la misma jurisprudencia ha señalado que eventualmente las corporaciones públicas puedan tomar medidas exonerativas ante la existencia de situaciones excepcionales de orden económico y fiscal, la medida debe guardar estricta congruencia con la causa y la finalidad que la motivó y, en todo caso, con la debida justificación que demuestre la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida, sin perjuicio de que la omisión de tales requisitos, sea objeto de declaratorias de responsabilidad por parte de los organismos de control, pues en condiciones ordinarias no son constitucionales las amnistías, condonaciones y rebaja de intereses. [...]”³

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado los conceptos de descentralización y autonomía de la siguiente manera: (i) la descentralización ha sido caracterizada como una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas; para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su finalidad es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de los entes territoriales; y . (ii) la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por su puesto con sujeción a la Constitución y la ley.

Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales.

La Corte Constitucional ha sido amplia en el estudio del principio de autonomía territorial. 'En la Sentencia C-127 de 2002, se indicó que: “a territorialidad y la unidad nacional son dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes (los habitantes del país), y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

De esta manera, la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, el cual debe realizarse en la mayor medida posible teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos. :

Adicionalmente, tiene un carácter vinculante y obligatorio, por lo que las responsabilidades de las entidades territoriales deben ser asumidas por ellas mismas, sin desconocer el apoyo que les puedan brindar las autoridades nacionales. En concordancia con lo anterior, la descentralización ha tenido como fin otorgar a las entidades territoriales una denominada soberanía fiscal limitada, autonomía territorial, en consideración a la gestión y administración de los recursos de su propiedad. No obstante, en la Sentencia C-517 de 1992 se precisa el contenido constitucional básico de los elementos integrantes de la autonomía territorial: "1) El derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; 2) el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; _ 3) el derecho a participar en las rentas nacionales, tal como lo señala la Constitución, y 4) el derecho de los entes territoriales a administrar sus recursos ; propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones." (Subrayado fuera de texto) . " El artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 313 numeral 4 de la norma superior, delimitan el 'principio de autonomía tributaria mediante el cual la entidad territorial tiene facultades propias para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, los cuales se derivan directamente desde el concepto de poder tributario.

Por su parte, la H. Corte Constitucional en Sentencia C385 de 2003, con ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, indica:

"Conforme a la Constitución Política la República de Colombia es un estado unitario, pero que, además, expresamente establece la autonomía de las entidades territoriales. Tal autonomía, reconocida en el artículo 1° de la Carta se precisa luego en el artículo 287 de la misma y, conforme a esta disposición ella ha de ejercerse para la gestión de los intereses de las entidades territoriales, pero dentro de los límites trazados por la Constitución y la ley. De esta suerte, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, así como a ejercer las competencias que específicamente les atribuye la Constitución. Más, como quiera que la autonomía administrativa podría hacerse nugatoria ante la carencia de recursos económicos, la propia Constitución en el citado artículo 287 extiende la autonomía como un derecho de las entidades territoriales a la administración de sus recursos, a participar en las rentas nacionales y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, desde luego con sujeción a la ley y dentro del marco de la propia Constitución Política."

Ahora bien, el legislador tiene la obligación de adecuar un marco normativo para que las entidades territoriales puedan ejercer su potestad impositiva. Así se expresó sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 1994, con ponencia del magistrado Hernando Herrera Vergara:

"La actuación del legislador se explica pues, como esta Corporación ha tenido oportunidad de definirlo, en razón a que en la Carta de 1991 la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley, a pesar de haberse incrementado notablemente. En esas condiciones, el legislador continúa teniendo la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales el marco normativo para que éstas ejerzan su potestad impositiva"

En ese orden de ideas, se tiene que el principio de autonomía tributaria de las entidades territoriales se encuentra restringido a la ley y la constitución, debiéndose respetar los límites establecidos por el legislador, así es que el orden constitucional de este tipo de procedimientos, se tiene que una vez fijados por parte del legislador los diferentes tipos de tributos, las entidades territoriales por intermedio de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, pueden fijar los elementos constitutivos del tributo, entre ellos exenciones y beneficios tributarios.

En consonancia con este principio la Constitución Política en su artículo 338, faculta al Congreso, Asambleas y Municipios para imponer las contribuciones e impuestos, los siguientes términos:

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

Siendo pertinente recordar, que la facultad de las Asambleas y Municipios está limitada a las disposiciones legales, que como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C-1097 de 2001, con ponencia del magistrado Jaime Araujo Rentería, puede generarse en dos formas, el Congreso agote todos los elementos del tributo, caso en el cual las Asambleas y Municipios, decidirán si los adoptar o no en sus territorios, o puede simplemente dar una autorización, ahí las entidades territoriales serían las encargadas de definir los elementos del tributo, en desarrollo del principio de descentralización.

“Bajo esta perspectiva el Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. Vale decir, el Congreso a través de ley crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las asambleas y concejos decretarlos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio, claro es, de las facultades reglamentarias que con arreglo a la Constitución y la ley correspondan a las asambleas y concejos. El artículo 338 Superior también incorpora el principio político según el cual no puede haber tributos sin representación, predicable en los órdenes nacional y territorial a través del Congreso, de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales. Por su parte estas corporaciones electivas realizan esa representatividad con apoyo en el principio de la legalidad del tributo, plasmando sus mandamientos bajo la guía del principio de la certeza tributaria en tanto el artículo 338 prescribe que 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. Así, pues, el principio de la certeza del tributo -o de la precisión legal de los elementos de la obligación tributaria- surge como un extremo definitorio del principio de autonomía territorial que a la luz del artículo 287-3 superior reivindica en cabeza de las entidades territoriales su derecho a“(…) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos.”

Es claro que la Constitución otorga una facultad a los Concejos Municipales, para garantizar el principio de certeza del tributo. puesto que son estos quienes conocen las necesidades al interior de sus territorios, determinando la creación y aplicación de los tributos, previa autorización legal, pudiéndose reglamentar el tributo en sus territorios de conformidad a las situaciones particulares de cada jurisdicción, como se señala en la Sentencia C-1043 de 2003, con ponencia de Jaime Córdoba Triviño,

En lo referente al presupuesto de certeza o predeterminación del tributo, éste se manifiesta de una doble manera: de un lado, es rígido al exigir a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una autoridad ejecutiva (CP, art. 338): pero también es flexible, puesto que los principios de descentralización y autonomía territorial admiten que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar tales elementos.

En sentencia del 27 de mayo de 2010, con ponencia de la magistrada Martha Teresa Briceño De Valencia, radicado número 17001-23-31-000-2003-01327 (17220), se señaló la facultad de determinar los presupuestos objetivos de los gravámenes en las entidades territoriales.

“De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los Departamentos y Municipios en tales aspectos.”

Así las cosas, es potestad no solo del legislador, esto es el Congreso de la República, sino también de los órganos de representación (asambleas departamentales, concejos distritales y municipales)

aquella de fijar, con arreglo, para las segundas a las disposiciones de la ley de autorización, y previa iniciativa del ejecutivo, la consagración de los elementos esenciales del tributo, entre otros, siempre y cuando se encuentren justificados en una evaluación de su la conveniencia y oportunidad, potestad que es reconocida expresamente por la Ley 788 de 2002, cuando en su artículo 59 autoriza a las entidades territoriales para disminuir y simplificar las sanciones o procedimientos establecidos por el Estatuto Tributario Nacional:

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.

Ahora bien, a H. Corte Constitucional en Sentencia C-102 de 2015, con ponencia del magistrado Gloria Stella Ortiz Delgado, ha definido como agentes de retención a la persona natural o jurídica, quien puede ser contribuyente o no contribuyente, sobre el cual se impone una función pública, de recaudar y consignar a su nombre los dineros del tributo, motivo por el cual, no debe confundirse con el sujeto pasivo de la obligación, actúa como una simple cooperación del fisco en el cobro o recaudo del impuesto, en ese orden de ideas, la obligación del sujeto pasivo y del agente retenedor, son distintas, siendo la de este último autónomo, independiente, en la cual tiene doble deber, por un lado, recolectar el dinero y, por otro, entregarlo o ponerlo a disposición del Estado, el propietario del recurso.

“Se entiende que el retenedor es la persona natural o jurídica, contribuyente o no contribuyente, sobre la cual el Estado descarga el ejercicio de una función pública: la obligación de recaudar y consignar a su nombre los dineros materia del tributo. Desde esta perspectiva, el agente retenedor no puede confundirse con el sujeto pasivo de la relación tributaria o contribuyente en cuanto no asume ninguna carga impositiva, viendo limitada su actividad, como se dijo, a la simple cooperación con el fisco en la dispendiosa labor del cobro o recaudo del impuesto. Por esa razón, puede sostenerse que la obligación legal asignada al agente retenedor en nada se asemeja a la del contribuyente, como tampoco a la del particular al que se le atribuye el incumplimiento de una obligación dineraria, siendo aquella, entonces, una obligación autónoma, independiente y de doble vía: de hacer, en cuanto le corresponde recolectar el dinero, y de dar, en la medida en que tiene que entregarlo o ponerlo a disposición del Estado quien es su único y verdadero propietario.”

Con efecto de cumplir los principios fundamentales del tributo, como lo es, la eficiencia del tributo, en relación con el beneficio económico que produce a la administración, así como la eficiencia del recaudo, traducida en la facultad de asegurar el debido cobro del tributo, para obtener el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tal y como lo indicó el H. Consejo de Estado en Sentencia del 26 de noviembre de 2009, radicación 11001-03-27-000-2007-00048- 00(16873), Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta, C.P. Héctor J. Romero Díaz,

“La jurisprudencia ha precisado que el principio de eficiencia se manifiesta en dos aspectos: de una parte, en la eficiencia del tributo, que permite verificar el beneficio económico que se genera en los ingresos del Estado a partir de su exigibilidad, evento en el que el principio tiene un sentido eminentemente económico, vinculado a la relación costo- beneficio, de la cual se deduce la viabilidad o no de la creación o mantenimiento del gravamen; y de otra, en la eficiencia del recaudo, que pretende medir la idoneidad de los medios utilizados para asegurar el cobro del tributo,”*

En cuanto a la competencia del orden legal se puede observar que el proyecto cuenta con todo el argumento jurídico requerido para viabilizar jurídicamente; así como el concepto legal de fondo que incluye el concepto jurídico de viabilidad positiva de la profesional en derecho del concejo municipal.

4. ESTUDIO DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acuerdo presentado consta de cinco (05) artículos con los cuales se busca objeto **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y SANCIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO”**, objeto del presente proyecto de acuerdo.

El articulado del proyecto expresa de forma clara las pretensiones de la administración Municipal en generar medidas excepcionales que generan mayor recaudo en el pago de intereses y sanciones por concepto de predial e industria y comercio del Municipio de Floridablanca.

5. ESTUDIO DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS

La exposición de motivos es el resumen detallado de un Proyecto de Acuerdo, que a partir de su lectura. se pueda evidenciar, el objeto del proyecto, su justificación, la conveniencia, el alcance del mismo.

La exposición de motivos del presente proyecto de acuerdo se basa en la argumentación del orden técnico y financiero que respalda la iniciativa, evidenciando el soporte financiero requerido para la presentación del proyecto argumentando en todo sentido la viabilidad del mismo por iniciativa de la Administración Municipal y en aras de adoptar medidas excepcionales que permitan el recaudo de los tributos municipales para contribuyentes de vigencias anteriores que adeudan con corte a Diciembre 31 de 2023.

Dicho lo anterior el marco técnico y Financiero, argumenta:

Metodología.

La metodología para determinar el porcentaje a deducir en intereses y sanciones, se basa en la indexación del valor del dinero en el tiempo. La palabra indexación hace referencia al método por el cual se vincula el cambio de una variable a la evolución de algún índice. En el caso de los precios, es común que algunos se incrementen teniendo en cuenta la inflación pasada o el ajuste del salario mínimo, debido a que existen regulaciones que así lo establecen (por ejemplo, en el caso de los arriendos —Ley 820 de 2003, artículo 20—).

Para efectos de la actualización de cifras de dinero del pasado, se tiene en cuenta el efecto de la inflación el dinero que se deprecia en el tiempo. El valor actual de un peso permite conocer su poder adquisitivo. Es decir, muestra el cambio del valor del dinero en el tiempo, convirtiendo pesos colombianos de una fecha del pasado a valor presente o a valor de una fecha específica.

Para realizar este cálculo se recomienda usar un indicador de precios de la economía, el más utilizado es el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual es calculado, publicado y certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE conforme a lo establecido en el literal j) del artículo 2 del Decreto 3167 de 1968 según el cual corresponde al DANE “Establecer índices de precios a nivel del productor, del distribuidor y del consumidor (...)”, y el y el literal i) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 262 de 2004 según el cual el DANE debe “certificar la información estadística, siempre que se refiera a resultados generados, validados y aprobados por el Departamento” .

Tabla 1. Indexación IPC 2018 a 2023. Fuente: DANE (2024)

Mes	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Enero	97,53	100,60	104,24	105,91	113,26	128,27
Febrero	98,22	101,18	104,94	106,58	115,11	130,40
Marzo	98,45	101,62	105,53	107,12	116,26	131,77
Abril	98,91	102,12	105,70	107,76	117,71	132,80
Mayo	99,16	102,44	105,36	108,84	118,70	133,38
Junio	99,31	102,71	104,97	108,78	119,31	133,78
Julio	99,18	102,94	104,97	109,14	120,27	134,45
Agosto	99,30	103,03	104,96	109,62	121,50	135,39
Septiembre	99,47	103,26	105,29	110,04	122,63	136,11
Octubre	99,59	103,43	105,23	110,06	123,51	136,45
Noviembre	99,70	103,54	105,08	110,60	124,46	137,09
Diciembre	100,00	103,80	105,48	111,41	126,03	137,72

Las metodologías académicas que el Banco de la República utiliza para calcular el valor actual del peso colombiano, utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), son:

1. El valor de un peso del periodo $t-j$ expresado en pesos del periodo t , $VAP_{t,j,t}$:

$$VAP_{t,j,t} = IPC_t / IPC_{t-j}$$

Donde:

t = Mes de referencia del cálculo

$t-j$ = Periodo para el cuál se desea calcular el valor de un peso

IPC_t = Índice de Precios al Consumidor del mes t

IPC_{t-j} = Índice de Precios al Consumidor del mes $t-j$.

Debe tener en cuenta que los índices IPC_t e IPC_{t-j} estar expresados en la misma base.

2. Otra manera de calcular el VAP es a partir de las variaciones mensuales del IPC o inflación mensual, así:

$$VAP_{t-j,t} = \prod_{i=t-j+1}^t (1 + \pi_i)$$

Donde,

π_i = variación mensual del IPC total nacional en el mes i , certificado por el DANE.

3. Para actualizar cifras de dinero, se debe multiplicar cada monto del pasado por el $VAP_{t,j,t}$, así:

$Suma\ de\ dinero_t = suma\ de\ dinero_{t-j} * VAP_{t,j,t}$

Análisis de la cartera a 31 de diciembre de 2023.

Para efectos del cálculo en el presente Acuerdo, se parte de los montos establecidos como cartera a 31 de diciembre de 2023, de la siguiente manera:

Tabla 2. Cartera total a corte 31 de diciembre de 2023. Fuente: Elaboración Propia. Neptuno

Concepto	Capital	Intereses	Total
Impuesto Predial Unificado.	\$ 68.817.242.822	\$ 117.627.990.400	\$ 186.445.233.222
Impuesto de Industria y Comercio	\$ 11.669.011.065	\$ 13.734.462.000	\$ 25.403.473.065
Sanciones de Industria y Comercio	\$33.078.903.220		\$ 33.078.903.220
Total	\$ 113.565.157.107	\$ 131.362.452.400	\$ 244.927.609.507

Las últimas tres vigencias concentran más del 66 % de cartera total en capital, en el siguiente cuadro se hace el detalle por tipo de predio urbano y rural, y la cantidad de predios por vigencia.

Tabla 3. Detalle de cartera por las últimas vigencias. Fuente: Elaboración propia. Neptuno

Tipo	2021		2022		2023		Total	
	Cap	Intereses	Capital	Intereses	Capital	Intereses	Capital	Intereses
Urb	12.592.274	2.432.817	7.571.958	4.154.834	12.592.274	2.432.817	32.756.507	9.020.468
	19.948 Predios		12.306 Predios		19.948 Predios			
Rur	2.897.163	2.619.654	3.636.032	1.994.805	5.960.928	1.222.513	12.494.123	5.836.973
	1265 Predios		1553 Predios		2092 Predios			

Por lo anterior, el impacto de la cantidad de contribuyentes se estima en más de 22.000 personas. Que representa aproximadamente el 22 % del total de predios del Municipio.

Detalles contribuyentes con Acuerdos de pago.

En el siguiente cuadro se detalla la cantidad de contribuyentes que han suscrito acuerdos de pago por vigencias y de cada impuesto. Como podemos observar, se encuentran 354 contribuyentes para impuesto predial e industria y comercio:

Tabla 4. Distribución acuerdos de pago por impuesto. Fuente: Sistema Neptuno.

Vigencia	Impuesto Predial	Industria y Comercio
2015	1	1
2016	40	39
2017	55	19
2018	107	50
2019	71	42
2020	12	2
2021	14	5
2022	9	2
2023	45	17
Total	354	177

Análisis impacto del porcentaje de descuento.

Impuesto predial Unificado.

Para efectos de establecer el porcentaje de deducción por intereses moratorios por concepto de impuesto predial,

Tabla 5. Análisis impacto porcentaje descuento. Fuente: Elaboración propia.

Índex	108,78	119,31	133,78	137,72	Indexación/Costo	Descuento	A pagar
	2021	2022	2023	2024			
Capital			18.553.203	19.099.619	546.417	85%	
Intereses			3.655.330	-	3.655.330	3.108.913	546.417
Capital		11.207.990		12.937.427	1.729.437	72%	
Intereses		6.149.639			6.149.639	4.420.203	1.729.437
Capital	7.110.828			9.002.604	1.891.776	71%	
Intereses	6.435.708				6.435.708	4.543.933	1.891.776

La tabla anterior describe el valor presente (2024) del capital adeudado para cada vigencia anterior. La indexación representa la diferencia entre el valor del capital a precios actuales y el capital de la vigencia anterior, reflejando el costo de la depreciación del dinero en el tiempo al valor presente.

El valor índice corresponde al índice de la Serie de Empalme establecido por el DANE sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Para el cálculo, se utilizó el índice del mes de junio de 2021, 2022 y 2023, respectivamente, ya que los vencimientos para el pago del predial comienzan en junio de cada año.

Para ilustrar, en la vigencia 2021, el capital adeudado es de 7,110,828 (miles de pesos). Este valor, indexado por el IPC, equivale a 9,002,604 pesos de hoy. La diferencia de 1,891,776 pesos representan el costo de indexación para la administración al recibir los 7,110,828 pesos hoy. Según la legislación tributaria, este costo es asumido por los intereses moratorios, los cuales indemnizan los perjuicios derivados del retraso en el cumplimiento de una obligación.

Por lo tanto, al conceder un porcentaje de descuento en intereses, se busca que al menos no afecte dicha indexación. Además, se garantiza que los contribuyentes que han cumplido con sus obligaciones a tiempo no se vean perjudicados frente a aquellos morosos que se benefician del descuento en los intereses moratorios. En este sentido, al obtener 6,435,708 pesos en intereses, el máximo descuento posible sería del 71 %, lo que cubriría la indexación del valor del dinero en el

tiempo, proyectando así un recaudo de 1,891,776 pesos. En resumen, cuanto más antigua sea la vigencia anterior, más altos serán los intereses moratorios en comparación con el capital adeudado, lo que amplía el margen para obtener un mayor porcentaje de descuento. Tras analizar tres vigencias anteriores, se determina que el máximo descuento en intereses posible sin afectar la indexación de los recursos es del 80%.

Por lo anterior, otorgar un descuento del 70 % y hasta un 10 % adicional, sobre los intereses moratorios de impuesto predial, permite que se cubra la indexación y no afectar los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria.

Impuesto de Industria y Comercio, y Sanciones tributarias.

Para Industria y Comercio, y las sanciones tributarias, la metodología de indexación es la misma que se empleó para impuesto predial. Sin embargo, se debe tener en cuenta la naturaleza de pago de industria y Comercio, por lo cual la indexación se hace en diferentes meses. En la siguiente tabla se divide el valor de capital adeudado en cuatro valores iguales.

Tabla 6. Análisis de impacto porcentual concepto Industria y Comercio. Fuente: Elaboración propia.

Capital	Cuota 1 Abril	Cuota 2 Jun	Cuota 3 Sep	Cuota 4 Dic
2021/Index	107,76	108,78	110,04	111,41
1.217.796	304.449	304.449	304.449	304.449
2022/Index	117,71	119,31	122,63	126,03
2.181.660	545.415	545.415	545.415	545.415
2023/Index	132,80	133,78	136,11	137,72
2.861.632	715.408	715.408	715.408	715.408

Posteriormente el capital se le aplica la indexación de acuerdo al corte de la cuota, para conocer el valor a pesos de hoy 2024:

Tabla 7. Indexación Industria y Comercio, por vigencias. Fuente: Elaboración propia.

Index 2024	137,72	137,72	137,72	137,72	
Vigencia	Cuota 1 abril	Cuota 2 Jun	Cuota 3 Sep	Cuota 4 Dic	Total
2021/Capital	389.093	307.331	310.891	314.761	1.322.076
2022/Capital	638.132	629.575	612.530	596.005	2.476.242
2023/Capital	741.913	736.478	723.870	715.408	2.917.669

Con los valores ya indexados, se puede establecer las diferencias para saber el monto del costo de la depreciación:

Tabla 8. Tabla de diferencias indexación Industria y Comercio. Fuente: Elaboración propia.

Concepto	2021	2022	2023
Valor Capital	1.217.796	2.181.660	2.861.632
Valor a 2024	1.322.076	2.476.242	2.917.669
Valor Indexación	104.280	294.582	56.037

En total, los porcentajes máximos para asignar se encuentran distribuidos por vigencia; el promedio de porcentaje de descuento se encuentra en el 81 %.

Tabla 9. Relación de costo de indexación y porcenta máximo de descuento. Fuente: Elaboración propia.

Concepto	2021	2022	2023	2024	Costo Indexación	% Descuento	Valor a Pagar
Capital			2.861.632	2.917.669	56.037	85%	
Intereses			365.458	365.458	365.458	309.421	56.037
Capital		2.181.660		2.476.242	294.582	71%	
Intereses		1.001.801		1.001.801	1.001.801	707.219	294.582
Capital	1.217.796			1.322.076	104.280	89%	
Intereses	931.950			931.950	931.950	827.670	104.280

El cálculo del porcentaje de descuento para Sanciones tributarias, no se puede establecer por indexación, dada su naturaleza de no generar intereses moratorios, por lo cual se busca es

augmentar el porcentaje del factor del recaudo, y obtener un valor de recaudo superior al establecido en el presupuesto de 2024.

Impacto Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La presente iniciativa no genera impacto negativo fiscal dentro del marco fiscal de mediano plazo para el periodo 2024-2034, presentado a título informativo a la Honorable Corporación, junto con el proyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal 2024, conforme a lo estipulado en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003, toda vez que la reducción en el pago de los intereses y sanciones de todas las obligaciones tributarias para los contribuyentes para la presente vigencia fiscal, se estimó recaudar la suma de \$ 27.249.383 (miles de pesos), siendo para capital 19.161.619 y 8.087.764 interés moratorios.

Tabla 10. Impacto de Marco Fiscal Mediano Plazo. Fuente: Elaboración propia.

Concepto	Capital	Intereses	Total	% Factor recaudo	% Descuento	Recaudo	Capital a Recaudar	Intereses a Recaudar
Impuesto Predial Unificado	68.817.243	117.627.990	186.445.233	20%	70%	30%	13.763.449	7.057.679
Industria y Comercio	11.669.011	13.734.462	25.403.473	25%	70%	30%	2.917.253	1.030.085
Sanciones Industria y Comercio	33.078.903		33.078.903	25%	70%	30%	2.480.918	0
Total	113.565.157	131.362.452	244.927.610				19.161.619	8.087.764

Frente al comparativo, de la proyección del recaudo frente al valor establecido en el MFMP 2024, se da un superávit por valor de 5.147.133 miles de pesos, por lo cual no tendría un impacto negativo a las cifras del recaudo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2034, por lo cual el impacto es positivo.

Tabla 11. Resumen impacto de Marco Fiscal de Mediano Plazo. Fuente: Elaboración propia.

Concepto	Total Recaudo Proyectado	MFMP 2024	Superávit
Impuesto Predial Unificado	20.821.128	16.564.051	4.257.077
Industria y Comercio	3.947.337	3.426.391	520.946
Sanciones Industria y Comercio	2.480.918	2.111.808	369.110
Total	27.249.383	22.102.250	5.147.133

JUSTIFICACIÓN.

La iniciativa que se pone a consideración del honorable Concejo Municipal, tiene como objetivo hacer uso del instrumento de política fiscal, en búsqueda de la sostenibilidad fiscal del Municipio, lograr mantener dentro de los rangos de cumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000, Ley 358 del 97 y Ley 819 de 2003, en pro aliviar el déficit presentado a corte 31 de diciembre de 2023, como consecuencia de los resultados del índice de desempeño fiscal que presenta el Municipio.

El Municipio de Floridablanca, se encuentra calificado y acreditado en la vigencia fiscal 2022, por parte del Departamento Administrativo de Planeación-DNP, a través del índice de desempeño fiscal IDF, con una calificación de 57 puntos, que representa una situación de riesgo financiero. Sumado a lo anterior, el panorama para la vigencia fiscal 2023, presenta situaciones aún más graves, que posibilita una calificación aún menor del índice de IDF, que se traduce en pasar de riesgo a estar en situación de deterioro fiscal.

Aspectos del Índice de Desempeño Fiscal IDF.

El IDF, permite medir el desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales en función de:

- La viabilidad fiscal,
- la capacidad de generación de recursos propios,
- el endeudamiento,
- los niveles de inversión

• y la capacidad de gestión financiera en los municipios y departamentos del país.

El cálculo de la metodología se realiza con el promedio simple de las dimensiones: Resultados fiscales 80 %, y gestión Financiera Territorial 20 %.

Los rangos de desempeño son de 40-60 puntos. Se encuentran en nivel de Riesgo, se traducen en déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias. Bajos niveles de inversión en FBKF. El Municipio de Floridablanca en la vigencia fiscal 2022, arrojó un valor de 57,01.



Asimismo, se presenta una situación de amenaza de descender de primera categoría a segunda, por el incumplimiento de los lineamientos expresados en la Ley 617 de 2000, y su límite de transferencias, que se asume como un manejo eficiente de las finanzas del Municipio. Descender de categoría implicaría para una entidad territorial un freno en los créditos públicos, así como recortes en algunas transferencias para proyectos de inversión social.

A nivel presupuestal, la sobreestimación de ingresos, en especial de los principales tributos del Municipio como es el caso del Impuesto Predial Unificado, el cual su recaudo a cierre de 2023, alcanzó solo el 79 %, que significa un saldo por recaudar por el orden de \$ 19.348.347.436. Lo anterior, ha traído como consecuencia que, al cierre de la vigencia fiscal de 2023, se establezca déficit fiscal por valor de SIETE MIL SEISCIENTOS NUEVE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON DIECISEIS CENTAVOS \$7.609.641.542,16 en razón a la constitución cuentas por pagar y reserva presupuestal, en especial por el financiamiento deficiente de los recursos propios como son los Ingresos corrientes de libre destinación- ICLD. Es claro por parte de la administración central, que se encuentra en una realidad de crisis fiscal, en menoscabo de la sostenibilidad fiscal del Municipio para los próximos años.

Por otra parte, para conservar y no afectar de manera sustancial los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria que deben permear el ordenamiento jurídico. Se propone con la iniciativa, establecer un incentivo adicional del 10 % para quienes han manifestado sus intereses de colocarse al día con sus obligaciones por medio de acuerdos de pago, los cuales deben estar vigentes para obtener este beneficio. Por otra parte, para quienes suscriban y/o ajusten acuerdos de pago y cancelen la totalidad de la deuda, y no puedan acceder al porcentaje de descuento del 70 %, se establece un porcentaje especial del 50 %. En cuanto a este beneficio es de manifestar que la ponencia incluye una proposición adicional por parte de la corporación Concejo Municipal de Floridablanca.

De igual manera, se prevé la imposición de una multa equivalente al 100 % del valor del beneficio otorgado, en pro de no desestimar y desestimular a los contribuyentes que se encuentran al día con sus obligaciones tributarias.

En virtud de lo anterior, presento a ustedes Honorables concejales el proyecto de Acuerdo **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y SANCIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO”**, con la certeza del conocimiento que ustedes detentan sobre la importancia de esta iniciativa, razón por la que solicito de manera confiada y respetuosa en que se le otorgará el trámite de urgencia que

ella requiere; así mismo de manifestar que el presente proyecto de acuerdo establece una medida excepcional única y exclusivamente por el periodo señalado en el presente acuerdo y la cual estará sujeta a las condiciones legales que establezca la administración municipal y ella estará sujeta a la revisión administrativa que el Municipio de Floridablanca establezca par ello.

6. ANEXOS

1. Proyecto de Acuerdo No. 023 de 2024; presentado por el Alcalde Municipal Dr. JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL.
2. Acta No. 015 del 2024 del Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS de 14 de Junio de 2024.
3. Certificación del secretario de Hacienda manifestando que el Proyecto de Acuerdo presentado no tiene implicaciones económicas significativas, es decir no causa impacto fiscal negativo en el MFMP 2024-2034.
4. Concepto Jurídico emitido por la Dra. Priscila Angulo Porras Abogada Consejo Municipal de Floridablanca.

7. CONCLUSION

ASPECTOS FINANCIEROS

El presente proyecto se ajusta a la normatividad aplicable en materia Financiera del Municipio de Floridablanca y contempla regulación que favorece a las fianzas del Municipio.

ASPECTOS JURIDICOS

El presente proyecto se ajusta a la normatividad vigente adoptadas por la nación y aplicable para los entes territoriales en el cumplimiento de una modificación presupuestal.

ASPECTOS SOCIALES

El presente proyecto buscar contar con recursos financieros necesarios para dar cumplimiento al funcionamiento e inversión requerida en el plan de Desarrollo Floridablanca en Orden y otorgar medidas excepcionales para aumentar el recaudo de la cartera del municipio de Floridablanca.

Por encontrar el **Proyecto de Acuerdo No 023 del 2024**, de título: **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS Y SANCIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO”** ajustado a la Constitución y a la Ley, considero que existen las justificaciones necesarias para dar viabilidad a este proyecto de acuerdo, razón por la cual propongo ante la Honorable comisión tercera permanente, **PONENCIA POSITIVA**, para primer debate y muy respetuosamente solicito continuar con el desarrollo del mismo.

De otra parte solicito a la secretaria de la Comisión Tercera Permanente tener en cuenta para este primer debate los funcionarios competentes por parte de la administración municipal y funcionarios partícipes de la elaboración del proyecto, para el sustento del presente proyecto.

Agradezco la atención,

Con todo respeto,


DIEGO FERNANDO MANCILLA LEON

CONCEJAL PONENTE