

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2020-022286

Bogotá D.C., 1 de junio de 2020 14:42

Doctor
Carlos Camargo Assis
Director Ejecutivo
Federación Nacional de Departamentos
federacion@fnd.org.co

No. Expediente 20165/2020/OFI

Asunto: Inquietudes Decreto 678 de 2020

Respetado Doctor Camargo:

De manera atenta nos permitimos remitir las respuestas ofrecidas a las inquietudes presentadas por intermedio de esa Federación por los Secretarios de Hacienda respecto de la aplicación de lo normado por el Decreto 678 de 2020 que fueron socializadas en reunión virtual con los Secretarios de Hacienda y Directores de Rentas departamentales el miércoles 27 de mayo de 2020.

Para el efecto, las preguntas se agruparon por temas, fueron transcritas tal como se presentaron y a renglón seguido se ofrecen las respuestas. Sea del caso precisar que nuestros pronunciamientos se ofrecen en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por lo tanto no tienen efectos obligatorios ni vinculantes.

ARTÍCULO 1. FACULTADES A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA REORIENTAR RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y MODIFICAR EL PRESUPUESTO.

- 1. Para la aplicación del artículo, según las aclaraciones realizadas previamente por el Ministerio de Hacienda en cuanto a que la renta originada por monopolio de licores es la única renta de naturaleza constitucional, se entiende que el 10% del gestor cultural puede ser reorientado?***

En relación con esta inquietud es necesario hacer inicialmente una claridad: En oficio 2-2020-012164 de 2020 dirigido a ustedes precisamos que las rentas de destinación específica de rango constitucional, son:

- Recursos del Sistema General de Regalías
- Recursos del Sistema General de Participaciones
- Recursos derivados del monopolio de juegos de suerte y azar

- Recursos derivados del monopolio de licores destilados

Una vez aclarado lo anterior, consideramos que el 10% de la estampilla pro-cultura, que la ley destina a la seguridad social del creador y del gestor cultural recaudada con posterioridad a la entrada en vigencia del decreto sí se podría reorientar.

En relación con esta renta debe tenerse en cuenta que el decreto 475 de 2020 estableció que a más tardar el día 30 de abril de 2020 los alcaldes y gobernadores debían realizar la apropiación y el giro de los recursos recaudados hasta esa fecha.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el manual operativo del ministerio de cultura, que establece el procedimiento para la acreditación del gestor cultural y la asignación del beneficio, señala que, respecto de los departamentos, tal y como se establece en el Decreto 2012 de 2017, "*los recursos recaudados por los departamentos correspondiente al porcentaje de la estampilla Procultura de la vigencia fiscal anterior a aquella en que se otorguen los beneficios, se distribuirán entre los municipios de su jurisdicción que tengan creada dicha estampilla, en proporción al número de creadores y gestores culturales no cubiertos en cada municipio por los recursos disponibles...*" creíamos que no puede el departamento tener excedentes por este concepto de vigencias anteriores. De ser así, tendrá que atender lo ordenado por el decreto y manual del Ministerio de Cultura

Finalmente, tanto las rentas que se pueden reorientar en los términos del Decreto 678 de 2020 como del Decreto 461 de 2020, insistimos en las consideraciones efectuadas en esa oportunidad, que se sintetizan así:

- Las rentas a reorientar son aquellas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen una destinación específica y sobre las que no recaigan compromisos adquiridos.
- La reorientación debe tener como único fin atender los gastos que en materia de sus competencias sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica o a financiar los gastos de funcionamiento que se hayan visto afectados por la disminución de los ingresos generados por la mencionada emergencia, en esa medida no podrán reorientarse recursos para ampliar el personal o financiar nuevos contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión.
- No deberán afectarse compromisos adquiridos.
- No deberán reorientarse recursos legalmente destinados al sector salud, de un lado, atendiendo a la especial protección que sobre ellos establece el inciso quinto artículo 48 de la Constitución Política, y; de otro, porque de reorientar tales rentas se estaría desfinanciando aquel sector que la declaratoria de emergencia sanitaria establecida pretende fortalecer, lo cual sería un evidente contrasentido.

2. En lo concerniente “sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia”, ¿cuál es el alcance de esta premisa?

La referencia “*sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia*” que señala el artículo 1º del Decreto 678 de 2020, debe entenderse que se remite específicamente al Decreto 461 de 2020 “*Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera*

y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”.

3. Las facultades a que se hace referencia en los artículos 1 y 2, aplican a los entes descentralizados de las entidades territoriales.

Las facultades conferidas por los artículos 1 y 2 del Decreto 678 de 2020 son exclusivamente para alcaldes y gobernadores, por lo que no se hacen extensivas a los directores de entes descentralizados.

4. En el artículo se hace referencia a la reorientación de rentas de destinación específica para atender gastos de funcionamiento. Toda vez que los gastos de funcionamiento comprenden transferencias, ¿se podrían reorientar rentas de destinación específica como transferencias para atender gastos de funcionamiento de los entes descentralizados?

De acuerdo con el Decreto es posible financiar gastos de funcionamiento con este tipo de rentas, pero con la limitación de que los gastos de funcionamiento así financiados sean de aquellos que se han visto afectados por la disminución de los ingresos por efectos de la crisis. En esa medida, consideramos que no podrían reorientarse recursos para ampliar el personal, financiar nuevos contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión o programar mayores gastos de los aprobados inicialmente por la corporación administrativa respectiva.

5. ¿Si la renta reorientada financia el presupuesto de una entidad descentralizada, como podría ser la Universidad Departamental, se debe contar con aprobación por parte del ente descentralizado, o es potestad del Gobernador, en aplicación del decreto reorientar la renta autónomamente a los fines autorizados?

En relación con la obligación de contar con aprobación de las entidades descentralizadas es necesario señalar que en los términos del Decreto 678 de 2020 se trata de una facultad discrecional de los alcaldes y gobernadores, por lo que para su ejercicio no requiere común acuerdo con ninguna autoridad o entidad.

No obstante, se insiste en el ejercicio de racionalidad que debe efectuarse para no desfinanciar ningún sector.

ARTÍCULO 2. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL

6. En el contexto del artículo, específicamente refiriéndonos a “...únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica...” ¿quiere esto decir que no está facultado al Gobernador o Alcalde para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, para vincular mediante contrato de prestación

de servicios al personal que se encontraba contratado antes de la emergencia y a quienes ya se les venció el contrato, para el pago de servicios públicos o para atender cualquier otro gasto de funcionamiento que no esté relacionado directamente con la emergencia?

Los alcaldes y gobernadores no están facultados para efectuar modificaciones presupuestales sobre asuntos que no tengan relación directa con la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, las operaciones presupuestales que podrán efectuar sin necesidad de acudir a la corporación administrativa serán únicamente aquellas que son objeto de reorientación en los términos del artículo 1 del Decreto 678 de 2020, esto es, las relativas a los gastos de funcionamiento que habían sido previamente aprobados en el presupuesto y se vieron afectados por la disminución de los ingresos por efectos de la emergencia. Tampoco requieren acudir a la corporación administrativa para aquellas modificaciones autorizadas por el Decreto 461 de 2020.

Para todas las demás modificaciones presupuestales deberá acudir a la corporación administrativa.

7. Teniendo en cuenta que el artículo 1 permite reorientar rentas a la atención de gastos de funcionamiento, ¿las facultades de modificaciones presupuestales no deberían ampliarse a este fin, o como se implementa la reorientación a la atención de estos gastos?

Las facultades para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para implementar la reorientación de rentas prevista en el artículo 1 del decreto 678 de 2020, fueron dadas a los Alcaldes y Gobernadores en el artículo 2 del mismo decreto, de manera que para estos efectos, no es necesario hacer ampliación de la norma.

ARTÍCULO 3. CRÉDITOS DE TESORERÍA PARA LAS ENTIDADES

8. Con respecto a los créditos de tesorería, la norma establece que se deben pagar en la misma vigencia, ¿en este Decreto se amplía el plazo? Es decir, ¿un contrato de deuda de tesorería del 2020 se puede pagar hasta el 2021?

En efecto, esta es una de las diferencias con los créditos de tesorería que regula la Ley 819 de 2003 y el Decreto Único 1068 de 2015, entre otros. Los créditos de tesorería de que trata el Decreto 678 de 2020 pueden pagarse a más tardar el 31 de diciembre de la vigencia siguiente a aquella en que se contratan. Estos créditos solo están autorizados para contratarse en las vigencias 2020 y 2021. Así las cosas, los que se contraten en 2020 se pagarán antes del 31 de diciembre de 2021 y los que se contraten en el 2021 se pagarán antes del 31 de diciembre de 2022.

ARTÍCULO 4. CRÉDITOS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA.

9. ¿Qué rentas de destinación específica puede utilizar un departamento para el pago de servicio de la deuda?

Los ingresos que servirán de garantía y fuente de pago de estos créditos, al igual que para los créditos ordinarios, serán los propios de la entidad y/o los de destinación específica, en este último caso respetando que la inversión que se hará con los recursos del crédito se realice en el mismo sector al que estos se destinan.

Es de aclarar que en aplicación del Decreto 678 de 2020, no se pueden reorientar rentas para el pago del servicio de la deuda

10. De acuerdo con lo establecido en el artículo, las entidades tendrán que cumplir con todos los requisitos de la Ley 358 de 1997 y Ley 819 de 2003, a excepción de límite de endeudamiento y porcentaje de sostenibilidad. ¿Deben las entidades territoriales actualizar la calificación crediticia para acceder a los créditos, tal como lo establece el artículo 16 de la Ley 819 de 2003, y como los resultados de la actualización de la calificación de riesgo en esta coyuntura pueden afectar la posibilidad de acceder a estos necesarios créditos de reactivación?

El Decreto 678 de 2020 establece una nueva modalidad de crédito, denominada “Crédito de reactivación económica”, el cual a diferencia de los que venían gestionando, sólo debe cumplir con el indicador de sostenibilidad y éste debe ser inferior o igual al 100%. En caso que supere al 100%, sólo las entidades que por disposición del artículo 16 de la Ley 819 de 2003 requieren de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgo (Departamentos, Distritos y Municipios de Categoría especial, primera y segunda), deberán gestionar una nueva calificación o actualizar la existente, de manera que puedan demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras. Las entidades territoriales diferentes a las establecidas en el artículo 16 de la ley 819 de 2003, que superen el 100% en el indicador de sostenibilidad, no requerirán de la calificación a que se refiere este artículo.

11. Ha habido algún trabajo de socialización de estas medidas con las calificadoras de riesgo, ¿cuál podría ser el efecto de la ampliación de límites de endeudamiento en los resultados de la calificación de los entes territoriales?

Si bien no se han socializado las medidas con las calificadoras, los indicadores de solvencia y sostenibilidad son variables que estas entidades tienen en cuenta en sus análisis, seguramente deberán considerar en sus escenarios la ampliación del porcentaje de sostenibilidad para la contratación de créditos de reactivación económica, los efectos que esta medida tendrán en la calificación compete analizarlos a las calificadoras.

ARTÍCULO 5. LÍMITES DE GASTO DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

12. En el artículo se establece que las entidades territoriales no serán objeto de las medidas de incumplimiento a los límites de gasto, ¿es extensible este efecto a las transferencias a los organismos de control, en especial aquellos atados a porcentajes de los ICLD?

El Parágrafo 1 indica que durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Siendo así, ¿qué sucede con la liquidación del 3,2% de los ICLD para la Contraloría? ¿Se liquidaría sobre el recaudo, lo que quiere decir que tendríamos que hacer la reducción al giro de la Contraloría, teniendo en cuenta que este es un gasto de funcionamiento?

Con relación a la transferencia a la Contraloría Departamental, que se financia con un porcentaje fijo de los ICLD, ¿qué mecanismos de reducción del gasto podría implementar el Departamento, para no tener que compensar el excedente entre los ICLD proyectados y los ICLD recaudados con rentas reorientadas de destinación específica?

A las contralorías se les debe transferir los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones legales, que debería ser el porcentaje de ICLD que establece la ley para las contralorías departamentales dependiendo de la categoría de la entidad territorial. Sin embargo, en caso de que, por la disminución de los ICLD de la entidad territorial, el porcentaje a transferir según lo establecido en la ley 617 de 2000 no sea suficiente para atender los gastos de las contralorías, para que estas puedan cumplir sus competencias legales, las entidades territoriales podrán, o utilizar más ICLD si disponen de ellos, o redestinar los recursos de capital establecidos en el artículo 1 del decreto 678 de 2020 para financiar gastos de funcionamiento.

Como el incumplimiento de límites de gasto sólo se comprueba al terminar la vigencia, si el incumplimiento del límite de gastos fue motivado por la caída de los ICLD de la entidad territorial, la entidad no será sujeto de las sanciones y/o restricciones por el incumplimiento de límites de gasto determinadas en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. Con lo anterior, es claro que esta opción no se puede utilizar para incrementar gasto, que antes no estaba previsto en las contralorías.

En relación con los mecanismos que podría implementar el Departamento para no tener que compensar la diferencia entre los ICLD efectivamente recaudados y los proyectados, sobre los cuales se aprobó el presupuesto para la vigencia 2020, el decreto no prevé nada al respecto, de manera que será una decisión del departamento si le gira a la Contraloría exclusivamente el porcentaje sobre los ICLD recaudados o si redestina alguna de las rentas que fueron autorizadas para ello, para financiar ese gasto de las contralorías, en el entendido de que si supera los límites de gasto establecidos en la ley 617 de 2000, no será

sujeto de sanciones y/o restricciones, y que dichos gastos son necesarios para el cumplimiento de la función legal de la Contraloría.

ARTÍCULO 6. FACULTAD PARA DIFERIR EL PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

13. El artículo hace referencia a “el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales...”, ¿a qué entidades se refiere específicamente?

14. ¿Cuáles obligaciones tributarias cubre el artículo? ¿Se incluyen las rentas cedidas por la Nación (vehículos, registro, entre otras)?

15. El artículo no es claro al describir el sujeto pasivo beneficiado con las obligaciones tributarias diferidas, ya que, se podría interpretar, de un lado, que el beneficio está dirigido a los departamentos que tengan obligaciones tributarias con otros entes territoriales. Y de otro lado, se puede interpretar, que los beneficiados son los deudores de obligaciones tributarias a favor del ente territorial. ¿Cómo se debe interpretar el artículo?

16. ¿En esta facultad de diferir pago de las obligaciones tributaria se puede reglamentar los montos y tiempos?

En relación con las tres preguntas anteriores, cuando el artículo se refiere a “*el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales...*”, lo que quiere indicar es que cada entidad territorial podrá adoptar la medida para los tributos de su propiedad, o para los que tengan la naturaleza de rentas nacionales cedidas, siempre y cuando este bajo su administración y control.

Así las cosas, el artículo otorga la facultad para que los respectivos alcaldes y gobernadores, establezcan mediante decreto disposiciones de carácter general tendientes a otorgar plazos para el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial.

Si los alcaldes y gobernadores hacen uso de dicha facultad, los beneficiarios de los plazos serán los sujetos pasivos de dichos tributos.

Si un determinado Departamento ostenta la calidad de sujeto pasivo de un impuesto de propiedad de otra entidad territorial podrá beneficiarse de los plazos de pago que haya establecido el alcalde o gobernador respectivo.

El alcalde o gobernador de manera potestativa puede decidir si adopta o no la medida. Si decide adoptarla deberá establecer mediante decreto las condiciones de aplicación, teniendo en cuenta los siguientes límites establecidos en el mismo artículo:

- Hasta en 12 cuotas mensuales.
- Última cuota en junio de 2021.
- Sin intereses, en tanto cancelen la respectiva cuota dentro del plazo.
- Aplica únicamente para vigencia actual.

- 17. ¿El artículo aplica para los impuestos generados en la vigencia 2020? o si, por el contrario, se refiere a la cartera de vigencias anteriores, dado que, si el plazo de pago a 12 meses corresponde a los impuestos de la vigencia corriente, se presentaría un mayor déficit en el recaudo de las rentas del Departamento.**
- 18. ¿Estos convenios de pago aplicarían para todos los contribuyentes que tengan deudas vencidas con la entidad, independiente si están en fiscalización o en cobro coactivo? O ¿Aplicarían sólo para las deudas que se encuentren en fiscalización y en cobro coactivo? O ¿Aplicarían sólo para las deudas que estén en cobro coactivo?**
- 19. ¿Los contribuyentes que se encuentren en situación de acuerdo de pago pueden acogerse al pago diferido, sin intereses moratorios?**

En relación con las tres preguntas anteriores, a juicio de esta Dirección la medida resulta aplicable únicamente para la vigencia actual, no siendo aplicable a vigencias anteriores pendientes de pago, ni a aquellas en procesos de fiscalización, liquidación oficial, discusión o cobro coactivo.

En esa misma línea no es aplicable a obligaciones que se encuentren incorporadas en facilidades de pago.

- 20. Un contribuyente de impuesto de vehículos automotores que adeuda la vigencia 2020. ¿Puede pedir diferir el pago de la vigencia 2020 a 12 meses?**
- 21. Una persona que necesita pagar el impuesto de registro y anotación sobre una escritura, ¿puede pedir que se le difiera el pago del impuesto de registro y anotación en aplicación al artículo? ¿En qué momento puede solicitar a la Oficina de Registro de Instrumento Públicos el registro del documento?**
- 22. Un contribuyente de impuesto al consumo ¿Puede pedir diferir a 12 meses o menos para no pasarse, teniendo en cuenta que la última cuota debe ser cancelada en junio de 2021, las declaraciones quincenales del impuesto al consumo de aquí en adelante?**
- 23. Para el caso del impuesto a vehículos automotores, ¿sólo al finalizar el pago se podrá transferir la propiedad del vehículo?**
- 24. Para las estampillas departamentales, al ser un requisito para la liquidación de los contratos el pago de las estampillas, ¿quedaría pendiente la liquidación de los contratos, o se liquidarían y se declararían a paz y salvo sin haber cumplido con la formalidad del pago?**

En relación con las cinco preguntas anteriores, es preciso señalar que no se trata formalmente de una facilidad de pago en los términos del estatuto tributario sino del diferimiento del pago de los tributos en cuotas mensuales sin que ese diferimiento genere

intereses por el plazo concedido, pero contenido en una norma de carácter general que aplicará de manera uniforme a todos los contribuyentes.

Así las cosas, los contribuyentes podrían optar por el diferimiento del pago siempre que la entidad territorial respectiva haya adoptado la medida para su jurisdicción territorial y para ese impuesto en particular, y deberá estarse a las condiciones establecidas por el alcalde o gobernador quienes deberán tener en cuenta las particularidades de cada tributo a efectos de fijar el número de cuotas y los periodos a los cuales aplicará.

En relación con los efectos del pago, consideramos que será necesario remitirse a las normas que regulen la materia en cada caso específico. Así, en lo que se refiere al impuesto de registro, debe tenerse en cuenta el artículo 228 de la Ley 223 de 1995 que señala que el pago del impuesto es requisito para efectuar el registro; y en materia de impuesto sobre vehículos automotores deberá atenderse el contenido del artículo 148 de la Ley 488 de 1998 que establece que el pago del impuesto es requisito para efectuar el traspaso de la propiedad de los vehículos. En esa medida consideramos que hasta tanto no se efectúe el pago de todas las cuotas no se podrán generar los efectos propios del pago exigidos para la realización de los trámites mencionados.

En lo que se refiere a las estampillas departamentales consideramos que el plazo conferido para el pago de las mismas no debería superar el término de ejecución del contrato.

25. Si un Departamento adoptó los beneficios tributarios contemplados en la Ley 2010 de 2019, que aplica hasta el 30 de junio de la presente anualidad, ¿queda sin efecto el acto administrativo por el cual acudió a los beneficios?

La adopción de esta medida no resulta incompatible con los beneficios de la Ley 2010 de 2019, toda vez que éstos aplican a obligaciones en discusión en sede administrativa o judicial, mientras que el artículo 6 del Decreto 678 de 2020, se reitera, aplica a vigencias presentes. En consecuencia, el acto de adopción del pago diferido no tiene la virtud de derogar o modificar el acto por el cual se hayan adoptado las medidas de la Ley 2010 de 2019.

ARTÍCULO 7. RECUPERACIÓN DE CARTERA A FAVOR DE ENTIDADES TERRITORIALES.

26. ¿Los beneficios establecidos en los artículos 6 y 7 son de aplicación inmediata? ¿el Departamento podría adoptar el Decreto directamente o tiene que pasar por la Asamblea Departamental a través de un proyecto de ordenanza?

27. Los mecanismos planteados para ayudar a los contribuyentes y deudores de impuestos, ¿podrán tener el efecto contrario para las finanzas del departamento en el sentido que en lugar de mejorar el recaudo éste se reduce? Si fuera así, ¿el departamento deberá adoptar obligatoriamente las medidas o es discrecional según las particularidades?

28. ¿La aplicación de los beneficios debe ser de manera oficiosa aplicada por la Administración Departamental o a petición del contribuyente?

Respecto de estos tres interrogantes, en lo que se refiere al artículo 6 la facultad para adoptarla es potestativa de los alcaldes y gobernadores, los cuales deben hacerlo mediante un decreto en el que definirán los tributos a los que resulta aplicable, el número de cuotas y las fechas de pago de cada una. La adopción debe efectuarse durante el término de la Emergencia económica, social y ecológica, se repite, sin tener que acudir a la asamblea o concejo.

En cuando al artículo 7 la norma no supedita su aplicación a la intervención de ninguna autoridad administrativa de las entidades territoriales, motivo por el cual no se requiere de la expedición de ningún acto administrativo por parte de asambleas, concejos, gobernadores o alcaldes. Quiere ello decir que la norma aplica por ministerio de la ley y a decisión de los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados.

Ahora bien, en lo que se refiere a la reducción del recaudo debe tenerse en cuenta que el beneficio aplica a obligaciones pendientes de pago respecto de las cuales no se puede predicar por intención de pago por parte de los deudores, y que requieren para su recaudo el ejercicio de acciones por parte de la entidad territorial, por lo que esta medida si puede generar de manera ostensible mayores ingresos fiscales, así como el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo.

29. Cuando se hace referencia a la palabra “cartera”, ¿a qué cartera se refiere el Decreto? ¿A la cartera que se encuentra en cobro coactivo o a todas las deudas que los contribuyentes tienen a la fecha con el Departamento? Por ejemplo, las deudas pendientes que se encuentran también en fiscalización pero que no tienen una cartera de cobro creada.

30. Encontramos que el título del artículo habla de recuperación de cartera, pero los beneficiarios no son solo los deudores, sino que también entran en esta norma los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, quienes podrán acceder a estos beneficios. ¿Los beneficios aplicarían para todos los contribuyentes que tengan deudas vencidas con la entidad o sólo para los deudores que tienen cartera en cobro coactivo?

31. En el presente artículo no se habla de los acuerdos de pago que a la fecha se encuentren vigentes. ¿Proceden los acuerdos de pago? Toda vez que el pago será del 80% del impuesto y los acuerdos de pago aplican cuando tienen la deuda completa con sanciones. Además, ¿estos acuerdos de pago podrían ser revocados por los deudores para acogerse a los beneficios o seguirían en firme?

32. En el párrafo 1 establece: "Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos", ¿cuáles obligaciones específicamente entrarían aquí?

Al referirse a procesos en discusión, ¿se entiende las etapas de fiscalización y cobro coactivo? ¿Los beneficios aplican para las diferentes etapas del proceso administrativo de cobro (emplazamientos, liquidaciones oficiales, títulos ejecutivos) o sólo aplica para los procesos que se encuentran en recursos administrativos?

33. La recuperación de cartera a favor de entidades abarca los impuestos, tasas, contribuciones y multas, ¿aplican para multas de cartera diferentes a las tributarias, como multas de tránsito, los contravencionales originados por las incautaciones de contrabando y obligaciones de cuotas partes?

34. En el caso de ser una multa impuesta sin que en ella medie algún tributo, ¿se toma la multa como capital y se disminuye conforme a lo preceptuado en el artículo, o por el contrario se condona al 100%?

35. ¿De existir embargos de las cuentas de los contribuyentes, estos podrían acogerse a los descuentos y solicitar el levantamiento de las medidas cautelares?

36. De acuerdo con el contenido del artículo, se podría concluir: i) que el inciso 1 cubija todo lo que comprende cartera, es decir, obligaciones tributarias sin declaración ni pago (omisos) no determinados oficialmente y sin proceso administrativo de determinación; ii) con liquidaciones privadas y/o con actos oficiales en firme así se encuentren o no se encuentren en proceso de cobro persuasivo y/o coactivo; y iii) las obligaciones y/o en procesos sancionatorios y/o de determinación oficial de tributos en curso sobre inexactitudes y aforados (omisos), o con actos oficiales en discusión en sede administrativa judicial, según el parágrafo 1º de la norma?

37. ¿Estos beneficios aplican para los procesos que ya tienen mandamiento de pago?

38. ¿A qué conceptos no aplicaría este artículo?

Cuando la norma se refiere a obligaciones “*pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo*” debe entenderse que se trata de obligaciones respecto de las cuales no medie plazo ni condición para su exigibilidad a esa fecha, en otras palabras, se trata de obligaciones vencidas.

Respecto de las obligaciones a las que aplica, debe tenerse presente que la norma se refiere a: (i) recuperación de cartera; (ii) alivio de la situación económica de los deudores y; (iii) obligaciones en discusión, motivo por el cual, a nuestro juicio, el beneficio resulta aplicable, en ese mismo orden, a:

- (i) Obligaciones determinadas en actos administrativos en firme, y declaraciones sin pago (títulos ejecutivos pasibles de cobro y obligaciones en proceso de cobro);

- (ii) Obligaciones respecto de las cuales no se han iniciado procesos de determinación (contribuyentes omisos y declaraciones corrección);
- (iii) Obligaciones en proceso de determinación oficial en sede administrativa (aforo, revisión, corrección, reconsideración), o en sede judicial (nulidad y restablecimiento del derecho).

Tratándose de obligaciones respecto de las cuales no se han iniciado procesos de determinación, esto es contribuyentes omisos, consideramos que para hacer uso del beneficio deberán presentar la declaración correspondiente, liquidando únicamente el capital en el porcentaje que corresponda según la fecha en que se efectúe el pago.

Tratándose de obligaciones en procesos de liquidación oficial de aforo o de revisión, en los que no se hayan proferido las respectivas liquidaciones, consideramos que el interesado debe presentar la respectiva declaración (inicial en caso de aforo, o de corrección en caso de revisión) liquidando únicamente el capital en el porcentaje que corresponda según la fecha en que se efectúe el pago, y posteriormente la administración debe proceder con la terminación y archivo del proceso.

Tratándose de obligaciones en discusión (recurso de reconsideración) o en proceso de cobro coactivo, o de procesos en sede judicial, consideramos que el interesado debe efectuar el pago del capital en el porcentaje que corresponda según la fecha en que se efectúe el pago y comunicarlo a la administración, precisando el tipo de proceso (administrativo o judicial), la instancia en la que se encuentra, el tributo y el periodo gravable objeto de discusión, a efectos de que la administración proceda con la terminación del proceso administrativo, o con la solicitud de terminación al respectivo despacho judicial, según el caso.

Respecto de las deudas en proceso de cobro coactivo consideramos que el interesado debe efectuar el pago del capital en el porcentaje que corresponda según la fecha en que se efectúe el pago y comunicarlo a la administración, precisando la instancia en la que se encuentra, así como el tributo y periodo gravable, a efectos de que la administración proceda con la terminación del proceso administrativo.

Si en el marco del proceso de cobro se han constituido títulos de depósito judicial para aplicar, deben aplicarse con el descuento y devolverse los remanentes.

Tratándose de obligaciones incluidas en acuerdos de pago, debe tenerse presente que quienes los suscriben aún conservan la calidad de deudores frente a la administración, por lo que la medida resulta aplicable respecto del capital del saldo insoluto de la obligación.

En lo que se refiere a las multas vemos que la norma se refirió a estas de manera genérica, por lo que consideramos que el beneficio aplica respecto de todo tipo de multas impuestas por las entidades territoriales, indistintamente de su naturaleza, caso en el cual el descuento aplicará sobre el capital de la multa y sobre los intereses que haya causado la mora en su pago.

El artículo no aplicaría a deudas que no tengan la calidad de impuestos, tasas, contribuciones o multas, así como a sanciones de orden tributario impuestas en resolución independiente, excepción hecha de la sanción por no declarar impuesta dentro del proceso de liquidación de aforo, pues ésta se encuentra ligada a la omisión en la presentación de una declaración tributaria.

Finalmente, debe tenerse claro que en este contexto tampoco aplicará para cuotas partes pensionales.

39. En el presente artículo se establece: "Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital SIN intereses ni sanciones". Teniendo en cuenta que se supone la existencia de una obligación clara y exigible, ¿la palabra "SIN" significa que el Departamento podría entrar a condonar la deuda pendiente en estos intereses y sanciones?

40. La jurisprudencia ha dicho que es ilegal realizar rebajas en el capital adeudado por los contribuyentes respecto de sus obligaciones tributarias y este Decreto autoriza descuentos de hasta el 20% del capital. ¿Qué efectos legales y disciplinarios a futuro tendrán los departamentos al otorgar estos descuentos si este artículo, eventualmente, no pasa el correspondiente examen de legalidad?

En relación con las dos preguntas anteriores, en primer lugar, es necesario tener en cuenta que la norma no supedita su aplicación a la intervención de ninguna autoridad administrativa de las entidades territoriales, motivo por el cual no se requiere de la expedición de ningún acto administrativo por parte de asambleas, concejos, gobernadores o alcaldes. Quiere ello decir que la norma aplica por ministerio de la ley.

Ahora bien, en cuanto al beneficio, éste consiste en la condonación del cien por ciento de intereses y sanciones, previo el pago de un porcentaje del capital, que según la fecha en que éste sea pagado será del 80%, 90% o 100%. Esto implica que quien condonó las sanciones e intereses fue el legislador, no las entidades territoriales.

En relación con la posibilidad de otorgar amnistías debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que estas medidas resultan constitucionales cuando no están fundamentadas en el "logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad". Por lo tanto, "[c]orresponde 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." (Sentencia C 060 de 2018)

Ahora bien, en relación con una eventual responsabilidad disciplinaria debe tenerse en cuenta que en este caso la amnistía la estableció el legislador y no las entidades

territoriales, y en esa medida no se configuraría uno de los elementos necesarios para que se dé la responsabilidad fiscal, que es la existencia de “*Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal*” (artículo 5 de la Ley 610 de 2000). Adicionalmente ante una eventual investigación las entidades territoriales podrían solicitar la cesación de la acción fiscal argumentando la existencia de una causal eximente de responsabilidad fiscal (artículo 16 de la Ley 610 de 2000).

41. ¿Los beneficios contenidos en el artículo pueden ser aplicados al impuesto sobre vehículos automotores de la vigencia 2020, cuyo plazo para declarar y pagar aún no ha vencido? ¿Afectaría su distribución?

42. Del recaudo, ¿cómo se distribuirá el 20% de los municipios y el 80% de los departamentos?

En relación con las dos preguntas anteriores, nuestro criterio cuando la norma se refiere a obligaciones “*pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo*” debe entenderse que se trata de obligaciones respecto de las cuales no medie plazo ni condición para su exigibilidad a esa fecha, en otras palabras, se trata de obligaciones vencidas. Por lo anterior, a juicio de esta Dirección, la norma no resulta aplicable a vigencias corrientes.

Si se trata de impuesto de vehículos de vigencias anteriores, teniendo en cuenta que en los términos del artículo 150 de la Ley 488 de 1998 lo que se participa a los municipios es un 20% del total del recaudo, dicha participación se mantiene y se liquida respecto de las sumas efectivamente recaudadas. Así las cosas, si el contribuyente se acogió a la primera fecha de pago y solo pagó el 80% del impuesto adeudado ese 80% se convertirá en un 100% para efectos de hacer la distribución.

43. ¿El artículo deja sin vigencia la Ley 2010 de 2019?

El establecimiento de esta medida por parte del legislador no resulta incompatible con los beneficios de la Ley 2010 de 2019 y no tiene la virtud de derogar o modificar los actos por los cuales se hayan adoptado las medidas de la Ley 2010 de 2019, las cuales seguirán vigentes en los términos y plazos establecidos por esta ley.

En relación con este tema debe tenerse en cuenta que el Decreto 688 de 2020 faculta a las entidades territoriales para ampliar el plazo para la aplicación del artículo 120 de la Ley 2010, que se refiere a la aplicación del principio de favorabilidad de que trata el párrafo 5 del artículo 640 del Estatuto Tributario dentro del proceso de cobro a solicitud del deudor.

Así las cosas, será el deudor quien decidirá si se acoge a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020 o a los beneficios de la Ley 2010 de 2019, estos últimos en los términos y plazos que hayan sido establecidos por cada entidad territorial.

44. ¿Para que los contribuyentes se puedan acoger al beneficio establecido en este artículo deben cancelar la totalidad de las vigencias adeudadas o pueden pagar por vigencias?

45. ¿El descuento establecido en el artículo 7, aplica para pago total de la deuda o se puede hacer pagos parciales?

La norma no exige el pago de la totalidad de las vigencias adeudadas para su procedencia, dado que cada periodo gravable es independiente, lo que implica que no podrá exigirse el pago total de las obligaciones de un determinado tributo a efectos de aplicar el beneficio.

En los términos del inciso segundo del artículo 804 del Estatuto Tributario Nacional, modificado por el artículo 6 de la Ley 1066 de 2006, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados indicarán el tributo y períodos gravables a los que desean que se imputen los pagos que vayan a realizar.

La norma tampoco prohíbe los pagos parciales, pero para que se configure el derecho al descuento debe haberse efectuado el pago total del capital antes de la fecha límite establecida.

ARTÍCULO 8. DISTRIBUCIÓN DE LA SOBRETASA AL ACPM

46. ¿Cuándo tiene proyectado informar el Ministerio de Hacienda el monto de la transferencia por sobretasa al ACPM para adicionarlo al presupuesto?

La sobretasa al ACPM que sea declarada a la Nación – MHCP- correspondiente a los períodos gravables junio de 2020 a diciembre de 2021, debe ser pagada por los responsables del impuesto el día 18 del mes siguiente al de causación, es decir entre el 18 de julio de 2020 y el 18 de enero de 2022, y se distribuirá en su totalidad entre los Departamentos y el D.C. en proporción al consumo de combustible en cada entidad territorial. Teniendo en cuenta los plazos establecidos en la ley 488 de 1998, el día 5 de cada mes se les informará el monto de los recursos que serán recibidos por las entidades territoriales el día 15 de cada mes, los cuales serán ubicados en la cuenta que cada entidad territorial tiene habilitada para el efecto, entre el 15 de agosto de 2020 y hasta el 15 de febrero de 2022.

Se recomienda a las E.T no hacer adiciones de recursos al presupuesto, antes de tener el recurso disponible en caja.

47. ¿Los recursos adicionales de la sobretasa al ACPM se computan en los ingresos corrientes para el cálculo de la capacidad de pago?

La sobretasa al ACPM es un ingreso corriente para los departamentos, y por lo tanto siempre ha computado dentro de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de pago, el Decreto 678 de 2020 no modifica el tipo de ingreso que es la sobretasa al ACPM, de manera que lo que se les transfiere sigue siendo un ingreso corriente y por tanto se toma dentro el cálculo de ingresos corrientes para endeudamiento.

Es importante tener en cuenta que para endeudamiento se toman los ingresos efectivamente recibidos la vigencia anterior incrementados en el IPC, por lo tanto, el “Posible efecto” para un mayor endeudamiento sólo se verá en la práctica, en la vigencia fiscal 2021, no en esta.

48. El artículo menciona “...respetando los compromisos adquiridos, será de libre destinación por parte de los Departamentos”, ¿esto quiere decir, a la luz del párrafo 1 del artículo 1 del decreto 678, que se incluye como ICLD el porcentaje adicional de la sobretasa al ACPM para aplicar el porcentaje a transferir a la Contraloría General del Departamento?

El artículo 1º del Decreto 678 de 2020 establece la posibilidad de reorientar rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento, este artículo no está reorientando rentas, este artículo está convirtiendo la sobretasa al ACPM “temporalmente” (hasta diciembre de 2021) y sólo si la renta no está comprometida, en una renta de libre destinación, que no tiene que ser reorientada por los gobernadores o la alcaldesa del D.C.; de manera que dentro de este período las rentas de sobretasa al ACPM que no estuviesen comprometidas, serán para todos los efectos un ingreso corriente de libre destinación.

GENERALES Y OTRAS SOLICITUDES

49. ¿El Decreto puede ser aplicado por los Entes Descentralizados del nivel departamental, en aspectos como la reorientación de rentas y el recaudo de cartera?

La reorientación de rentas a las que hace referencia el artículo 1º y 2º no resulta aplicable por parte de las entidades descentralizadas del nivel territorial. Dichos artículos están dirigidos al nivel central de la administración departamental, municipal o distrital.

Consideramos que las entidades descentralizadas del nivel territorial encargadas del recaudo de rentas tributarias de propiedad de la respectiva entidad territorial pueden dar aplicación a lo dispuesto en el artículo sexto del Decreto 678 de 2020 en las condiciones que lo establezca el gobernador o alcalde, en el respectivo decreto.

En el caso del artículo séptimo del Decreto 678 de 2020, al ser este de obligatorio cumplimiento, deberán darle aplicación en los términos señalados en el mismo artículo.

50. Si bien el Decreto permite destinar fuentes especiales para gasto de funcionamiento es necesario anotar que las fuentes especiales normalmente financian inversión de sectores claves del desarrollo, ¿en qué forma el Decreto permite compensar?

El Decreto no establece ninguna forma de compensación, en esa medida si para la entidad territorial resulta prioritario efectuar las inversiones, deberá proceder de esa manera.

51. Es necesario que el Ministerio evalúe la posibilidad de ampliar la posibilidad de reorientación de rentas a inversión en proyectos de reactivación económica. La mayor consecuencia de la emergencia sanitaria y las medidas adoptadas para conjurarla va a ser la afectación económica, luego la reorientación de rentas a los proyectos de reactivación va a ser fundamental para los territorios y la recuperación del país.

La reorientación de rentas que autoriza el Decreto 678 de 2020 está diseñada para atender los gastos de funcionamiento inmediatos y otros gastos urgentes que demande la atención de los efectos ocasionados por la crisis. Las entidades territoriales en ejercicio de su autonomía y en el marco de sus competencias podrán hacer inversión en proyectos de reactivación con recursos propios o de destinación específica, en este último caso en los sectores hacia donde estén destinadas las rentas. Adicionalmente el artículo 4º permite la contratación de créditos para reactivación en condiciones más favorables que las que aplican para otros créditos, de manera que así se facilita el acceso a una importante fuente de financiación para proyectos de inversión.

52. En el caso de entidades descentralizadas con funciones en la prestación de servicios públicos, se les está pidiendo que difieran facturación hasta por 36 meses, y las líneas de liquidez ofertadas por el gobierno nacional para este fin van a este plazo también, no debería entonces ampliarse el plazo de las operaciones de tesorería habilitadas en el artículo 2 del Decreto para que puedan estas entidades acceder a estos mecanismos, es decir a un plazo de por lo menos 36 meses.

Dentro de las mismas normas para la atención de la emergencia se ha dado la posibilidad para que los entes territoriales sirvan de garantes en esas líneas de liquidez o capital de trabajo, por lo tanto, y teniendo en cuenta que las garantías son una operación asimilada a las operaciones de crédito público, las entidades territoriales deberían estar en la posibilidad de brindar garantías también a por lo menos a 36 meses, para líneas de liquidez, capital de trabajo o tesorería.

Se presentarán estas propuestas a las autoridades competentes con el propósito de que se evalúen para futuras regulaciones, si se estima pertinente.

53. Se solicita al Ministerio de hacienda evaluar como medida urgente la eliminación de la transferencia para el FONPET correspondiente a las vigencias 2020 y 2021, la cual se deriva de un porcentaje del recaudo del ingreso corrientes de libre destinación, el Impuesto de Registro y la venta de activos.

En relación con este asunto, y teniendo en cuenta que el Decreto 461 de 2020 se mantiene vigente hasta la emergencia sanitaria, reiteramos lo señalado en anterior oportunidad, en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta que un porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y del Impuesto de Registro tienen destinación específica legal al FONPET según lo ordenan los numerales 8 y 9 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, y que el artículo 1º del Decreto 461 de 2020 faculta “a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica”, esta Dirección considera que esos recursos pueden ser reorientados “con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”.

De tal manera, si bien no es posible “suspender las transferencias”, sí es posible su reorientación en el contexto arriba señalado.”

En los anteriores términos damos respuesta a las inquietudes presentadas.

Atentamente,

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

ELABORÓ: Andrea Pulido/César Escobar/Javier Mora/Daniel Espitia/Amanda Peña/Nidia Fernández/Claudia Otálora /Diana Cuartas/Hernán Rico/Luz Alba Mosquera/Esmeralda Villamil

APROBÓ: Luis Fernando Villota Quiñones

legis

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co