PROYECTO DE ACUERDO No. _____ DE 2017

"Por el cual se Adoptan Sistemas de Alivio Tributario para las Victimas de Despojo o Abandono Forzado en Bogotá, se Actualizan los Regímenes Sancionatorio y Procedimental Tributario en el Distrito Capital, y se Dictan otras Disposiciones Hacendarias"

EXPOSICION DE MOTIVOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo 348 de 2008, presentamos las siguientes consideraciones fácticas y jurídicas del presente Proyecto de Acuerdo.

OBJETO DEL PROYECTO

La necesidad de expedir el presente Proyecto de Acuerdo se encuentra fundamentada en dos ejes fundamentales, el primero, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, referido a la obligación que tienen los entes territoriales de establecer “sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado”, y el segundo, relacionado con la imperiosa necesidad de actualizar el vetusto régimen sancionatorio y procedimental dispuesto para la administración de los impuestos Distritales, armonizándolo con la normativa nacional dispuesta en la Ley 1819 de 2016, y soportado bajo las egidas de eficiencia y razonabilidad.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE ACUERDO

Corresponde al Concejo Distrital en atención al principio de legalidad contenido en la Ley 1448 de 2011, y por disposición misma del Decreto Ley 1421 de 1993, adoptar la mencionada medida reparativa para las víctimas del conflicto armado interno y ejercer la labor armonizadora del régimen sancionatorio tributario y del procedimiento administrativo tributario con las disposiciones vigentes en el régimen tributario nacional, por lo que se propone la siguiente estructura del proyecto de Acuerdo:

El proyecto está dividido en 4 títulos a saber:

- Capítulo 1. Mecanismos Reparativos para las víctimas de despojo o abandono forzado en el Distrito Capital.
- Capítulo 2. Régimen Sancionatorio.
- Capítulo 3. Procedimiento Tributario y Recaudo de Multas por Infracciones de Tránsito y Transporte.
- Capítulo 4. Otras disposiciones.

MECANISMO REPARATIVO PARA LAS VÍCTIMAS DE DESPOJO O ABANDONO FORZADO EN EL DISTRITO CAPITAL

En lo relativo a los mecanismos de reparación para las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras o inmuebles ubicados en el Distrito Capital, es preciso mencionar que de acuerdo a

lo establecido en el artículo 121 de la ley 1448 de 2011, el legislador dispuso la creación de un alivio para los contribuyentes víctimas de despojo o abandono forzado, cuyas tierras o inmuebles se encuentren ubicados en el Distrito Capital. El alivio propuesto, establece que durante el tiempo en que tuvo lugar el despojo o abandono forzado y hasta el momento en que aquellos sean restituidos y/o formalizados, las víctimas de estos hechos no serán consideradas sujetos pasivos del impuesto predial unificado, lo que se traduce en una medida de reparación adicional permitida por la misma Ley de víctimas y restitución de tierras.

La iniciativa incluida en el presente proyecto de Acuerdo, es la respuesta que ésta administración ha diseñado para dar cumplimiento a una norma legal que nos era imperativo desde el año 2011, y una manifestación del reconocimiento que el Distrito Capital hace de las vulneraciones padecidas por las víctimas, con ocasión del conflicto armado interno que ha sufrido el país.

Bogotá D.C. es una de las entidades territoriales con mayor índice de recepción de población en situación de desplazamiento forzado, característica que le exige adelantar todas las acciones a su alcance, con el fin de garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado residentes en la ciudad, con el fin de asegurar la superación de su estado de vulnerabilidad y la recuperación de su ciudadanía efectiva, a través de acciones, programas y proyectos con enfoque transformador.

El actual Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, carta de navegación de las acciones de la administración distrital, incluye dentro de su tercer pilar “Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana”, el programa “Bogotá mejor para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación”, el cual se orienta a que nuestra ciudad se consolide como una ciudad referente de paz y reconciliación, que brinda atención prioritaria, oportuna, eficaz y eficiente a las víctimas del conflicto armado, desmovilizados y ex integrantes de la fuerza pública, y que genera las oportunidades suficientes, para que toda persona que habite en ella pueda disfrutarla en condiciones de paz y equidad, respetando todo tipo de diversidad en razón a su pertenencia étnica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género y condición de discapacidad.

Por esa razón, comprometidos con la implementación de los derroteros éticos y políticos de esta administración, se presenta ante el Concejo de Bogotá una norma que promoverá que Bogotá sea un mejor lugar para las víctimas.

Adicionalmente, y como sustento adicional a la necesidad de aprobar esta disposición, vale la pena mencionar lo considerado por la Corte Constitucional en sentencia C-551 de 2015, al indicar que en la medida en que se encuentren acreditadas las situaciones que ameriten la adopción de instrumentos de política fiscal que permitan satisfacer un fin legítimo tales medidas se tornan claramente ponderadas y ajustas al ordenamiento superior. La afectación que la medida genere en los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria será compensada por su contribución para superar la situación que se busca afrontar a través del alivio propuesto.

En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que: a. son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992

de 2001 y C-1114 de 2003); b. establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001). Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993); b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004); c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

Lo anterior, considerando además lo establecido en la Constitución y la Ley, en especial en el artículo 287 y el numeral 4° del artículo 313 de la Constitución Política; el numeral 3° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993; el numeral 7º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994; y el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

REGIMEN SANCIONATORIO Y PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO DISTRITAL.

El sistema tributario se encuentra compuesto por un conjunto de elementos y principios que se interrelacionan para alcanzar los objetivos de financiación propuestos y cuya efectividad y eficiencia se logra con la posibilidad que tiene la Administración de sancionar de manera directa a los infractores. En efecto, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia, progresividad, no retroactividad, justicia, no confiscatoriedad, legalidad, generalidad, neutralidad y suficiencia, principios que constituyen su esencia y orientación y fundamento de su interpretación; encarnándose en una trilogía: lo sustancial (material), lo procedimental (formal, adjetivo o instrumental) y la administración que lo gestiona[1].

---

[1] A este respecto es preciso recordar, en las voces del artículo 153 del Decreto Ley 1421 de 1993 (comúnmente conocido como Estatuto Orgánico de Bogotá) que en materia de régimen fiscal (establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones), el Distrito Capital de Bogotá, se regirá por las normas vigentes sobre la materia con las modificaciones adoptadas en dicho estatuto.
De otra parte, se advierte que los aspectos sustanciales de los impuestos distritales vigente se encuentran compilados en el Decreto Distrital 352 de 2002, compilación que se complementa con el Decreto 807 de 1993.
De igual modo, el artículo 162 ibídem señala que "*Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste*", remisión que es reiterada primero en el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 y después en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, del siguiente tenor:
"Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. *Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluido su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.* ***El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos".*** **(negritas fuera de texto)**
Por último, el inciso 2° del artículo 3° del Decreto Distrital 807 de 1993 "*por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y de dictan otras disposiciones*"**,** en el inciso 2° del artículo 3° dispone:
Artículo 3º. Norma General de Remisión. *Actualizado Decreto 422 de 1996 y modificado Artículo 2 del Decreto 401 de 1999. (…) En la remisión a las normas del Estatuto Tributario Nacional, se deberá entender Dirección Distrital de Impuestos, cuando se haga referencia a: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, a sus administraciones regionales, especiales, locales o delegadas".*

De presente lo anterior, tenemos que la Ley 1819 de 2016 introduce modificaciones a lo procedimental de nuestro sistema tributario y claro está, fortalece a la administración y gestión tributaria lo que permitirá cumplir los objetivos de la política impositiva¸ razón por la cual en virtud de los artículos 162 del Decreto 1421 de 1993, 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002, los cambios ocurridos en materia procedimental administrativo, dada la remisión general a las normas del E.T.N. sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión y cobro, son aplicables en el Distrito Capital sin perjuicio de que esta entidad territorial al modelar el procedimiento tributario distrital y el régimen sancionatorio establezca condiciones más favorables al contribuyente y más eficientes para el ejercicio de su función pública tributaria.

Ahora bien, y de presente la anterior remisión normativa de las norma procedimentales tributarias distritales a la normatividad procedimental nacional, resulta más que oportuno hacer algunas consideraciones en lo referido a la aplicación de los principios del régimen tributario sancionador contenidos en la Ley 1819 de 2016.

Con el objetivo de contextualizar la propuesta normativa puesta a consideración del Concejo Distrital, merece especial mención el contenido del artículo 197 de la Ley 1607 de 2012, en el cual se enlistaban una serie de principios aplicables al régimen sancionatorio tributario nacional, en los siguientes términos:

> *".. 1. Legalidad. Los contribuyentes solo serán investigados y sancionados por comportamientos que estén taxativamente descritos como faltas en la presente ley.*
>
> *2. Lesividad. La falta será antijurídica cuando afecte el recaudo nacional.*
>
> *3. Favorabilidad. En materia sancionatoria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*
>
> *4. Proporcionalidad. La sanción debe corresponder a la gravedad de la falta cometida.*
>
> *5. Gradualidad. La sanción deberá ser aplicada en forma gradual de acuerdo con la falta de menor a mayor gravedad, se individualizará teniendo en cuenta la gravedad de la conducta, los deberes de diligencia y cuidado, la reiteración de la misma, los antecedentes y el daño causado.*
>
> *6. Principio de economía. Se propenderá para que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de gastos para quienes intervengan en el proceso, que no se exijan más requisitos o documentos y copias de aquellos que sean estrictamente legales y necesarios.*
>
> *7. Principio de eficacia. Con ocasión, o en desarrollo de este principio, la administración removerá todos los obstáculos de orden formal, evitando decisiones inhibitorias; las nulidades que resulten de vicios de procedimiento, podrán sanearse en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud del interesado.*
>
> *8. Principio de imparcialidad. Con el procedimiento se propone asegurar y garantizar los derechos de todas las personas que intervienen en los servicios, sin ninguna discriminación; por consiguiente, se dará el mismo tratamiento a todas las partes.*

9. Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen sancionatorio prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y la ley."

La anterior disposición fue expresamente derogada por la Ley 1819 de 2016, y en su lugar incluyó en el artículo 282, una disposición que permitía y garantizaba una aplicación objetiva de tales principios sancionatorios:

"ART. 282.—Modifíquese el artículo 640 del estatuto tributario el cual quedará así:

ART. 640.—Aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio. Para la aplicación del régimen sancionatorio establecido en el presente estatuto se deberá atender a lo dispuesto en el presente artículo.

Cuando la sanción deba ser liquidada por el contribuyente, agente retenedor, responsable o declarante:

1. La sanción se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto en la ley, en tanto concurran las siguientes condiciones:

a) Que dentro de los dos (2) años anteriores a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma; y
b) Siempre que la administración tributaria no haya proferido pliego de cargos, requerimiento especial o emplazamiento previo por no declarar, según el caso.

2. La sanción se reducirá al setenta y cinco por ciento (75%) del monto previsto en la ley, en tanto concurran las siguientes condiciones:

a) Que dentro del año (1) año anterior a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma; y
b) Siempre que la administración tributaria no haya proferido pliego de cargos, requerimiento especial o emplazamiento previo por no declarar, según el caso.

Cuando la sanción sea propuesta o determinada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:

3. La sanción se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto en la ley, en tanto concurran las siguientes condiciones:

a) Que dentro de los cuatro (4) años anteriores a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma, y esta se hubiere sancionado mediante acto administrativo en firme; y
b) Que la sanción sea aceptada y la infracción subsanada de conformidad con lo establecido en el tipo sancionatorio correspondiente.

4. La sanción se reducirá al setenta y cinco por ciento (75%) del monto previsto en la ley, en tanto concurran las siguientes condiciones:

a) Que dentro de los dos (2) años anteriores a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma, y esta se hubiere sancionado mediante acto administrativo en firme; y
b) Que la sanción sea aceptada y la infracción subsanada de conformidad con lo establecido en el tipo sancionatorio correspondiente.

PAR. 1º—Habrá lesividad siempre que el contribuyente incumpla con sus obligaciones tributarias. El funcionario competente deberá motivarla en el acto respectivo.

PAR. 2º—Habrá reincidencia siempre que el sancionado, por acto administrativo en firme, cometiere una nueva infracción del mismo tipo dentro de los dos (2) años siguientes al día en el que cobre firmeza el acto por medio del cual se impuso la sanción, con excepción de la señalada en el artículo 652 de este estatuto y aquellas que deban ser liquidadas por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante.

El monto de la sanción se aumentará en un ciento por ciento (100%) si la persona o entidad es reincidente.

PAR. 3º—Para las sanciones previstas en los artículos 640-1, numerales 1º, 2º, y 3º del inciso tercero del artículo 648, 652-1, numerales 1º, 2º y 3º del 657, 658-1, 658-2, numeral 4º del 658-3, 669, inciso 6º del 670, 671, 672 y 673 no aplicará la proporcionalidad ni la gradualidad contempladas en el presente artículo.

PAR. 4º—Lo dispuesto en este artículo tampoco será aplicable en la liquidación de los intereses moratorios ni en la determinación de las sanciones previstas en los artículos 674, 675, 676 y 676-1 del estatuto tributario.

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

Como se podrá notar pasamos de una consagración principalistica eminentemente ponderativa y dogmática a una disposición claramente objetiva que permite y garantiza una aplicación de los principios de principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen tributario sancionatorio.

En este punto vale indicar que, como quedó anotado precedentemente, es necesario que el Distrito Capital, y en cabeza suya el Honorable Concejo Distrital, en ejercicio de la labor de armonización presupuestal actualice el régimen tributario sancionador vigente en el Distrito conforme a la disposición transcrita.

Lo anterior encuentra razonabilidad en la consideración en que de no aplicar legalmente los principios en comento, el efecto sería que el régimen tributario distrital estaría desconociendo los límites fijados por el legislador negativo que inhibe la posibilidad de fijar sanciones o condiciones más gravosas a los contribuyentes en los procedimientos de las entidades territoriales.

De presente lo anterior, resulta menester referirnos puntualmente a cada principio, el **principio de lesividad** está referido a la posibilidad de que la conducta o infracción del contribuyente

cause daño o afecte de manera determinante el debido cumplimiento de los deberes y obligaciones tributarias, el mismo legislador ha entendido que la conducta o infracción tributaria es lesiva en la medida en que el contribuyente incumpla con sus obligaciones tributarias. El funcionario competente deberá motivarla en el acto respectivo.

Respecto del **principio de proporcionalidad** (propiamente dicho en el régimen tributario sancionador), vale decir que el mismo funge como un límite a la potestad sancionatoria de la administración tributaria, el cual comporta juicios de necesidad, idoneidad y finalidad de la actuación sancionatoria; tal principio comporta la necesidad de realización del denominado test de proporcionalidad; en tal orden de ideas el legislador de la Ley 1819 de 2016 lo ha enmarcado como un límites a la potestad sancionatoria vinculado a la conducta y perfil de cumplimiento del contribuyente, fijando reglas claras y objetivas para aplicación.

En lo relacionado al **principio de gradualidad,** es oportuno mencionar que el mismo esta íntimamente referido al principio de la proporcionalidad, en la medida en que este último, como se indicó, es un límite al actuar de la administración, en tanto este principio de gradualidad está referido a una limitación a la potestad legislativa basado en consideraciones de gravedad y reprochabilidad de la conducta sancionada, es decir, el principio en comento está enmarcado bajo el contenido que las sanciones tributarias deben considerar la gravedad de la conducta y la reprochabilidad de la misma. En este caso el legislador ha dispuesto la manera de aplicar tal principio, a instancias del contribuyente; en otros términos, como quiera que en el acto autoliquidatorio sancionatorio no existe actuación de la administración, es la misma norma quien indica la aplicación de tal principio mediante unas rebajas en las cuantías sancionatorias conforme a la actuación, trayectoria y conducta del infractor.

Finalmente, y para hacer una consideración del **principio de favorabilidad,** resulta oportuno indicar que tal principio constituye el punto arquimédico de cualquier régimen sancionatorio, en la medida en que el mismo existe en cualquier ordenamiento que implique responsabilidad del sujeto sancionable, el mismo se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución, y esta entendido como la necesidad de limitar el ejercicio del poder represivo del estado y propender a la aplicación de las normas sancionatorias de *ultima ratio* en condiciones de igualdad material, visto la tutela de los bienes o conductas que el conglomerado social considera como nocivas a los valores en los que funda su sistema jurídico.

Considerando que el legislador de 2016 dispuso la disminución de la cuantía de varias sanciones tributarias, se ha tenido a bien consagrarlo expresamente, lo cual comporta necesariamente su aplicación en el Distrito Capital.

Para cerrar lo atinente al régimen sancionatorio tributario distrital, nos permitimos incluir un cuadro explicativo donde se presentan de manera gráfica las modificaciones sancionatorias propuestas:

COMPARATIVO DE LAS SANCIONES	
SANCIÓN POR INEXACTITUD	**CAMBIO PROPUESTO**

Actual: 160% de la diferencia entre el saldo a pagar, determinado en la liquidación oficial y el declarado por el contribuyente o responsable.	**Proyecto: 100%** de la diferencia entre el saldo a pagar, determinado en la liquidación oficial y el declarado por el contribuyente o responsable	Disminuye sanción del 160% a 100%. No hay lugar a aplicar sanción de inexactitud cuando el mayor valor derive de diferencia de criterios en la aplicación de la norma. Puede reducir sanción en 50% o 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador

SANCION POR NO DECLARAR		**CAMBIO PROPUESTO**
ACTUAL ARTICULO 9 DEL ACUERDO 27 DE 2001	**PROYECTO**	
PARÁGRAFO SEGUNDO: Si dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo mediante el cual se impone la sanción por no declarar y se determina el respectivo impuesto del Impuesto Predial Unificado o del Impuesto sobre Vehículos Automotores, el contribuyente acepta total o parcialmente los hechos planteados en el acto administrativo, la sanción por no declarar se reducirá en un veinte por ciento **(20%)** de la inicialmente impuesta. Para tal efecto el sancionado deberá presentar un escrito ante la correspondiente unidad de recursos tributarios o quien haga sus veces, en el cual consten los hechos aceptados, adjuntando la prueba del pago o acuerdo de pago del impuesto, retenciones y sanciones incluida la sanción reducida. En ningún caso esta sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento.	**PARÁGRAFO SEGUNDO**. Si dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo mediante el cual se impone la sanción por no declarar y se determina el respectivo del Impuesto Predial Unificado o del Impuesto sobre Vehículos Automotores, el contribuyente acepta total o parcialmente los hechos planteados en el acto administrativo, la sanción por no declarar se reducirá al cincuenta por ciento **(50%**) de la inicialmente impuesta. **Para tal efecto el sancionado deberá presentar la declaración, pagar o acordar el de pago del impuesto, retenciones y sanciones incluida la sanción reducida**. En ningún caso esta sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento.	Aumenta reducción del 20% a 50% Puede reducir sanción en 50% o 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador No requiere previa solicitud ante la Administración
PARÁGRAFO TERCERO. Si dentro del término para interponer el recurso contra el	**PARÁGRAFO TERCERO**. Si dentro del término para interponer el recurso contra el	Aumenta reducción del 20% a 50%

SANCION POR NO DECLARAR		CAMBIO PROPUESTO
ACTUAL ARTICULO 9 DEL ACUERDO 27 DE 2001	**PROYECTO**	
acto administrativo mediante el cual se impone la sanción por no declarar del Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros, Impuesto de Espectáculos Públicos, Impuesto de Delineación Urbana o al Impuesto de Loterías Foráneas, el contribuyente acepta total o parcialmente los hechos planteados en el acto administrativo, la sanción por no declarar se reducirá en un veinte por ciento **(20%)** de la inicialmente impuesta. Para tal efecto el sancionado deberá presentar un escrito ante la correspondiente unidad de recursos tributarios o quien haga sus veces, en el cual consten los hechos aceptados, adjuntando la prueba del pago o acuerdo de pago del impuesto, retenciones y sanciones incluida la sanción reducida. En ningún caso esta sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento.	acto administrativo mediante el cual se impone la sanción por no declarar del Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros, Impuesto de Espectáculos Públicos, Impuesto de Delineación Urbana o al Impuesto de Loterías Foráneas, el contribuyente acepta total o parcialmente los hechos planteados en el acto administrativo, la sanción por no declarar se reducirá al cincuenta por ciento **(50%)** de la inicialmente impuesta. **Para tal efecto el sancionado deberá presentar la declaración, pagar o acordar el de pago del impuesto, retenciones y sanciones incluida la sanción reducida** En ningún caso esta sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento.	Puede llegar al 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador No requiere previa solicitud ante la Administración
PARÁGRAFO CUARTO. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar la Sobretasa a la Gasolina Motor y al ACPM, el Impuesto al Consumo de Cervezas, Sifones y Refajos, el Impuesto al Consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado, de Procedencia Extranjera y de retenciones, el contribuyente o declarante, presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al diez por	**PARÁGRAFO CUARTO.** Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar la Sobretasa a la Gasolina Motor y al ACPM, el Impuesto al Consumo de Cervezas, Sifones y Refajos, el Impuesto al Consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado, de Procedencia Extranjera y de retenciones, el contribuyente o declarante, presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al	Aumenta reducción del 10% a 50% Puede reducir sanción en 50% o 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador No requiere previa solicitud ante la Administración

SANCION POR NO DECLARAR		CAMBIO PROPUESTO
ACTUAL ARTICULO 9 DEL ACUERDO 27 DE 2001	**PROYECTO**	
ciento **(10%)** de la inicialmente impuesta. En este evento, el contribuyente o declarante deberá presentar la declaración pagando la sanción reducida y un escrito ante la correspondiente unidad de recursos tributarios o quien haga sus veces, en el cual consten los hechos aceptados, adjuntando la prueba del pago de la sanción reducida. En ningún caso, esta última sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento.	cincuenta por ciento **(50%)** de la inicialmente impuesta. **En este evento, el contribuyente o declarante deberá presentar la declaración pagando la sanción reducida**. En ningún caso, esta última sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento	

SANCION POR NO ENVIAR INFORMACION		CAMBIO PROPUESTO
ACTUAL ARTICULO 24 ACUERDO 27 DE 2001	**PROYECTO**	
a) Una multa hasta de cincuenta millones de pesos ($50.000.000), (Valor año base 1992) la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:	1- Una multa que no supere quince mil (15.000) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:	Define multa en 15.000 UVT ($477.885.000 -2017)
Hasta del cinco por ciento (5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida, se suministró en forma errónea o se hizo en forma extemporánea.	a) El cinco por ciento (5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida; b) El cuatro por ciento (4%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea c) El tres por ciento (3%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;	Define sanción de acuerdo a la clase de incumplimiento del 3% al 5%. Puede reducir sanción en 50% o 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador
Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, hasta del cero punto cinco por ciento (0,5%) de los	d) Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0.5%) de los ingresos netos.	Incluye como base la última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio.

SANCION POR NO ENVIAR INFORMACION		CAMBIO PROPUESTO
ACTUAL ARTICULO 24 ACUERDO 27 DE 2001	**PROYECTO**	
ingresos netos. Si no existiere ingresos, hasta del 0,5% del patrimonio bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior.	Si no existieren ingresos, del medio por ciento (0.5%) del patrimonio bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior **o última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio.**	Puede reducir sanción en 50% o 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador
b) El desconocimiento de los factores que disminuyen la base gravable o de los descuentos tributarios según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y, de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria Distrital.		
No se aplicará la sanción prevista en este artículo, cuando la información presente errores que sean corregidos por el contribuyente antes de que se le notifique pliego de cargos.	El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la administración tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el literal a) del presente artículo reducida al veinte por ciento **(20%).** Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.	Crea sanción al corregir errores antes del pliego de cargos. Puede reducir sanción en 50% o 75% por aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionador

Como ha quedado explicitado los ajustes propuestos en el régimen sancionatorio son favorables y tienen a disminuir las sanciones aplicables el Distrito Capital, igualmente se propone aumentar el porcentaje sobre el cual el contribuyente puede reducir su sanción previo cumplimiento de los requisitos legales dispuestos para el efecto.

Para abordar la segunda parte de este acápite, es necesario referirnos al procedimiento tributario distrital vigente, para lo cual abordaremos la presentación del mismo desde definición de los principios que inspiraron a la administración a presentar la actualización del procedimiento tributario. En las siguientes líneas se encontrará el contenido dogmático sobre el que gravita la propuesta de ajuste procedimental.

Justamente la propuesta tiene como contenido dogmático el reconocimiento del contribuyente en su dignidad humana, buscando optimizar la hermenéutica jurídica bajo un relevante criterio de justicia y equidad; tal contenido axiológico esta soportado sobre pilares fundamentales; los principios de proporcionalidad, razonabilidad, seguridad jurídica y simplificación procedimental; los cuales bien vale la pena reseñar, en los siguientes términos.

El **principio de proporcionalidad** reviste necesariamente la necesidad de examinar la ponderación realizada por el legislador para regular un aspecto en la órbita de acción de los particulares. Es un principio limitante de los poderes públicos, que examina los límites que estos pueden imponer a los derechos de los ciudadanos, sin afectar su núcleo esencial. La Corte Constitucional ha señalado que el concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo para ponderar los derechos limitados por el legislador.

La proporcionalidad, es una elaboración de la jurisprudencia y doctrina alemanas que exige que la fijación de reglas procedimentales deba ser idónea, necesaria y equilibrada. Idónea en la medida en que los medios definidos deben ser adecuados para lograr la finalidad perseguida; en este caso, y siguiendo el objeto del Distrito Capital, prestar de manera eficiente los servicios encomendados; necesaria, en el sentido de elegir la regla menos restrictiva para lograr el objetivo fijado por el legislador; y por último, debe ser equilibrada entendida como la relación de los medios utilizados y el fin perseguido, que en el campo de la relación tributaria se traduce en la compensación que debe existir entre los sacrificios del contribuyentes y los beneficios para la sociedad general, lo que corresponde plenamente a los principios de justicia y equidad consagrados en la Constitución Política como principios orientadores del sistema tributario colombiano.

En lo referido al **principio de razonabilidad**, es de indicar que este aparece como un método intermedio entre la deducción estricta y la decisión política, basada en criterios de conveniencia u oportunidad. Principios y valores constitucionales como convocan a la búsqueda de soluciones razonables, logrando un equilibrio óptimo entre las exigencias que se plantean y la decisión, y por último debe lograrse el máximo de consenso posible de manera tal que cualquier ciudadano, y no solo los expertos en derecho, pueda entender que la medida es aceptable[2].

En lo tocante al **principio de seguridad jurídica**, es de señalar que en materia tributaria, fue abordada mediante el análisis del principio de certeza por Adam Smith en el año de 1776 cuando en su libro Investigaciones sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, formuló los cánones clásicos del sistema tributario: igualdad, certeza, comodidad del pago y economía en la recaudación.

[2] La Corte Constitucional en fallo T-322 de 1996, sobre a razonabilidad sostuvo que "La razonabilidad hace relación a que un juicio está conforme con la prudencia, la justicia, y la equidad que rigen para el caso en concreto, es decir, implica una coherencia externa, con los supuestos fácticos. La razonabilidad supera la tradicional racionalidad porque ésta exige una coherencia interna, una lógica formal. En lo razonable, si la coherencia es externa, cobra fuerza la relación con lo constitucionalmente admisible, con la finalidad de la norma y su efecto útil y con la caracterización del Estado democrático; por eso cuando dos hipótesis jurídicas son racionales para preferir una de ellas hay que apelar a lo razonable"

Este autor, al referirse al principio de certeza mencionaba lo siguiente: “El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adeudada, todo deber ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra personas. (…) La certeza de lo que cada individuo tiene la obligación de pagar es cuestión de tanta importancia, a nuestro modo de ver, que en una desigualdad considerable en el modo de contribuir, no acarrea un mal tan grande, - según la experiencia de muchas naciones- como la más leve incertidumbre en lo que se ha de pagar”[3].

Como se observa, la seguridad jurídica demanda un derecho vigente, claro y estable que permita que la conducta desplegada por la Administración Tributaria y por los contribuyentes tenga una cuota de razonabilidad, legitimidad y justicia en cada una de sus actuaciones.

El sistema jurídico como un todo debe estar dispuesto a adaptarse, controlar y neutralizar los riesgos que se suscitan durante el ciclo tributario, respondiendo de forma eficiente a las transformaciones que se originan en las relaciones jurídicas que afectan y condicionan la actividad económica de los ciudadanos.

Bajo estas premisas, la seguridad jurídica se fundamenta bajo el principio de certeza, lo que implica una articulación ordenada de las normas del sistema tributario con el objetivo de fomentar la construcción de una conciencia tributaria que coadyuve al cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones fiscales.

Así pues, la seguridad jurídica demanda la existencia de reglas claras y justas que permitan a los ciudadanos aceptar su deber de contribuir con las cargas del estado no solamente por el impulso de la coacción, sino por la comprensión y aceptación con conocimiento de los beneficios sociales que ella conlleva.

En lo referido al **principio de simplicidad**, es de indicar que es absolutamente necesario e imperativo que la administración de los ingresos fiscales se haga bajo égida de la eficacia y eficiencia. Lo anterior se traduce en la adopción de un ambiente amigable que facilite el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la ciudadanía.

En este orden de ideas la aproximación a la constitucionalización del derecho administrativo Colombiano desemboca a una notable relativización del principio de legalidad al orientar el modelo de administración pública a una telocracia (orientada a los fines y objetivos del Estado Social de Derecho). Por lo anterior, se hace absolutamente necesaria la flexibilización de aquel, teniendo como objetivo claro lograr los objetivos que se pretenden en la satisfacción de los servicios que presta el estado social de derecho y garantizar las condiciones necesarias para la convivencia y la realización de los derechos y libertades individuales.

Es decir, con el presente proyecto se busca adecuar el procedimiento tributario existente a un procedimiento que consulte las condiciones reales de la ciudadanía y de la Administración tributaria.

De conformidad con lo anterior la Administración Distrital pone a consideración del Concejo de Bogotá el presente proyecto de Acuerdo conforme con las facultades que el Decreto Ley 1421

3 Smith, Adam, Investigaciones sobre la naturaleza y casusas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, 1 Ed en español, 5 reimpresión, México 1987.

de 1993 le otorga y en especial el artículo 12 al determinar que le corresponde al Concejo: "Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos".

MULTAS POR INFRACCIONES DE TRANSITO

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MULTAS POR INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO

El artículo 2º de la ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito define la sanción de multa, en los siguientes términos:

> *"(...) Multa: Sanción pecuniaria. Para efectos del presente código y salvo di*sposición en contrario, la multa debe entenderse en salarios mínimos legales vigentes. (...)"

Siendo una sanción pecuniaria aplicable al responsable de una infracción a las normas previstas en el Código Nacional de Tránsito, tal como lo señala el Consejo de Estado en concepto N°. 1589 de 2004[4] *"este tipo de sanción es de carácter preventivo y correctivo de conductas contrarias a las reglas de tránsito".*

De manera tal que estas multas tienen por finalidad proteger la circulación de los ciudadanos, en condiciones de seguridad, bajo el cumplimiento de principios contenidos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre Ley 769 de 2002.

El recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito corresponde a ingresos corrientes no tributarios[5] que forman parte integral de los presupuestos territoriales, que de conformidad con lo previsto en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Transito) tiene una destinación específica, toda vez que está reservado en un 90% a financiar planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial de la entidad territorial donde se comete la infracción y el 10% restante le corresponde a la Federación Colombiana de Municipios en su calidad de administradora del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito-SIMIT, para el sostenimiento de dicho sistema.

Por su parte, el artículo 159 de Ley 769 de 2002 prevé que la ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro.

---

[4] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 1589 del 5 de agosto de 2004. Consejera Ponente Susana Montes de Echeverry.

[5] De conformidad con el artículo 27 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de presupuesto, las multas hacen parte de los ingresos corrientes, en la modalidad de no tributarios. "Art. 27.- Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (L. 38 de 1989, art. 20; L. 179/94. art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71)."

Así mismo el parágrafo segundo dispone que*: "**Las multas son de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción**. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a Policía de Carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la Policía de Carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional". (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

En virtud de la autonomía reconocida a las entidades territoriales en los artículos 1 y 287 de la Carta Política, que se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses, y que tiene como una de las manifestaciones más importantes el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local (Sentencias C-495 de 1998 y C- 931 de 2006), y en particular atendiendo lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución, Bogotá tiene un régimen especial que se encuentra previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993, en el que se establece que el Concejo de Bogotá es la suprema autoridad del Distrito Capital, y en materia administrativa, sus atribuciones son de carácter normativo (art. 8°) y en este sentido, le corresponde dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (art. 12, núm. 1), así como dictar normas en materia de tránsito y transporte (art. 12, núm. 19).

De manera tal que el Concejo de Bogotá en ejercicio de las atribuciones que le corresponden, de conformidad con la Constitución y la ley, está facultado para otorgar a los deudores de multas por concepto de infracciones a las normas de tránsito en Bogotá, un beneficio temporal limitado a un grupo específico de deudores atendiendo a las condiciones previstas en el Acuerdo que para el efecto se promulgue.

ACUERDOS PROMULGADOS EN BOGOTÁ D.C. PARA EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS A INFRACTORES DE TRÁNSITO

De conformidad con la disposición prevista en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, que antes de ser modificada por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 establecía como procedimiento ante la comisión de una contravención que "*Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción.",* se tiene como antecedente, que el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo N°. 394, del 20 de agosto de 2009, mediante el cual **adoptó medidas para la recuperación de la cartera del FONDATT - en liquidación** por concepto de multas por infracción a normas de tránsito y facultó al FONDATT EN LIQUIDACIÓN y/o entidad responsable para que, con relación a la cartera vigente al 31 de diciembre de 2006 otorgue a los deudores de multas por concepto de infracciones a las normas de tránsito en BOGOTÁ, el beneficio conferido a partir de la sanción de este Acuerdo, consistente en:

> *"Un descuento del noventa por ciento (90%) del incremento de la sanción que se hubiere impuesto a todos aquellos infractores, como consecuencia de no haber asistido a la audiencia que trata el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, siempre y*

cuando se cancele totalmente la respectiva obligación.

PAR. 1º—Este beneficio tendrá una duración de cuatro (4) meses, a partir de la sanción de este acuerdo."

Este beneficio otorgado por el Acuerdo N°. 394 del 20 de agosto de 2009 para la recuperación de cartera del FONDATT, orientado a incentivar los recaudos por comparendos que se habían impuesto antes del 31 de diciembre de 2006, tal como se expone en las razones por las cuales se pretendía ampliar su vigencia a través del Proyecto de Acuerdo N°. 438 de 2009 permitió[6]:

"(…) no sólo a los ciudadanos ponerse al día con la ciudad en lo que respecta a comparendos impuestos en Bogotá antes de diciembre del 2006 y lograr que los mismos puedan realizar todos los trámites de tránsito frente a los concesionarios respectivos sino también ha significado para la ciudad un incremento en el recaudo de la cartera por comparendos que posee el Fondatt en liquidación en más de $4.000.000.000 millones de pesos que le representan a los capitalinos mayor inversión en los temas que atañen a la movilidad de la ciudad de acuerdo a lo estipulado el Código Nacional de Tránsito y Transporte.

Adicionalmente es importante anotar que para el Fondatt en liquidación ha representado un importante acercamiento con los deudores y de esta forma un saneamiento fundamental y necesario de la cartera de comparendos de la entidad".

Así mismo en el Balance del Beneficio Otorgado a los infractores de Multas y Comparendos en el Distrito Capital, el Proyecto de Acuerdo N°. 438 de 2009 relacionó lo siguiente[7]:

"En el marco del Acuerdo 394, desde el 20 de agosto al 14 de diciembre se han percibido por parte del FONDATT en liquidación $4.476.321.992, los cuales corresponden en un 82, 96% a recaudos efectuados en el Banco Colmena, 12,35% a pagos a través del sistema SIMIT y la cantidad restante 4,96% a lo recaudado en las demás entidades bancarias con las que se tienen convenio, como lo son el Banco de Occidente y los Cajero Servibanca y ATH. (…).

En lo referente al incremento porcentual de lo recaudado, tenemos que para el periodo del 1 al 19 de agosto de 2009, se recaudaban en promedio $23.436.401 por día, del 20 de agosto al 14 de diciembre de 2009, este promedio se incrementó en $44.763.220 por día, es decir el incremento porcentual de un 91,00%. Ahora bien, si tenemos en cuenta que a pesar de que el valor recaudo es mayor, este involucra el descuento, seria concerniente analizar la cantidad de pagos percibidos para este mismo periodo, por lo que del 1 al 19 de agosto de 2009 se percibían 116 pagos en promedio por día, siendo la cantidad dentro del acuerdo hoy en día de 372 pagos, para este análisis el incremento porcentual es de un 219,46%.

De las anteriores cifras podemos concluir que los bogotanos están interesados en ponerse al día con la ciudad y que dado los resultados significativos para esta entidad en liquidación se hace necesario que la misma permanezca activa teniendo en cuenta

6 Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38522
7 Ibídem

que dentro de las competencias asignadas al Fondatt en liquidación está el cobro de la cartera de comparendos impuestos antes de diciembre del 2006.

Es importante anotar que al Fondatt en Liquidación de acuerdo al Decreto 244 de junio del 2009 se le otorgó una prórroga de seis meses, tiempo que se cumple el 30 de diciembre de los corrientes y por esta razón y dada la acogida del Acuerdo 394 se propone en un tiempo no mayor a seis meses su ampliación".

BENEFICIOS OTORGADOS POR OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

De otra parte, revisando los beneficios que en esta materia se han implementado recientemente en el país, se encontró la realizada por la ciudad de **Barranquilla en el año 2015**, en la que se otorgó a los deudores por concepto de multas y de Derechos de Tránsito que hayan tenido su origen antes de la entrada en vigencia del Acuerdo 008 del 4 de noviembre de 2014, un descuento del setenta y cinco (75%) sobre el total de los intereses moratorios vigentes al momento del pago de multas y en la tasa de Derecho de Tránsito[8].

En la ciudad de **Santa Marta** en diciembre de **2013**, se aprobó por el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo que otorga una exencion por la totalidad del pago de los intereses por mora por concepto de multas de tránsito a los conductores que hayan cometido infracciones en Santa Marta, presentado por iniciativa del Alcalde[9].

Así mismo, en **Pasto** se expidió el Acuerdo N°. 009 de 9 abril de **2013**[10], por medio del cual se estableció una amnistía por concepto de intereses por infracciones de tránsito y transporte en la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Pasto, que en su artículo 1° previó:

"ARTÍCULO PRIMERO: AMNISTÍA DEL PAGO DEL 100% DE INTERESES POR MULTAS los deudores morosos de multas a las normas de tránsito y transporte podrán solicitar por una sola vez en la presente vigencia a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Pasto, la amnistía del pago del 100% de intereses causados a los comparendos anteriores al 31 de diciembre de 2012, siempre y cuando se cancele la totalidad de la deuda antes del 31 de diciembre de 2013, dichas deducciones habrán de extenderse para la suscripción de acuerdos de pago y procesos de cobro coactivo vigente al momento de la sanción del presente acuerdo o que se suscriban con ocasión del mismo.

PARAGRAFO PRIMERO. Para el caso de los deudores morosos, que tengan sus vehículos inmovilizados por infracciones en los parqueaderos autorizados, podrán solicitar por una sola vez en la presente vigencia a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Pasto, la amnistía del pago del 100% de intereses causados a los comparendos anteriores al 31 de diciembre de 2012, siempre y cuando se cancele la

[8] Recuperado de: http://www.elheraldo.co/local/el-viernes-vence-descuento-del-75-intereses-de-multas-de-transito-185290

[9] Recuperado de: http://www.elinformador.com.co/index.php/component/content/article?id=67199:amnistia-beneficia-a-los-conductores-por-acuerdo-que-exenta-pago-de-intereses-en-multas-de-transito

[10] Recuperado de http://www.pasto.gov.co/index.php/acuerdos/acuerdos-2013?download=4503:acuerdo-009-09-abr-2013

totalidad de la deuda en el plazo máximo autorizado por el Estatuto Tributario Nacional que es de cinco (5) años".

JUSTIFICACIÓN BENEFICIO DIRIGIDO SOLAMENTE A INTERESES

Es jurídicamente factible promover una iniciativa desde la Administración Distrital a efectos de otorgar un beneficio temporal limitado a deudores por concepto de infracciones a las normas de tránsito y transporte en Bogotá, atendiendo a las condiciones previstas en el Acuerdo que para el efecto se promulgue en el Concejo, orientado a mejorar el recaudo por concepto de multas de tránsito y trasporte en el Distrito Capital, mediante la previsión de un conjunto de beneficios o estímulos económicos al infractor para que cancele sus sanciones.
Sin embargo, atendiendo al principio constitucional de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política y frente al mismo en Sentencia T-591 de 1.992 la H. Corte Constitucional expresó:

> *"El principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se consagren excepciones o privilegios que "exceptúen" a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se infiere que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige el reconocimiento de las diversas desigualdades entre los hombres en lo económico, social, biológico y cultural, dimensiones que en justicia deben ser relevantes para el derecho.*
>
> *Este principio está consagrado como derecho fundamental en el artículo 13 de nuestra Constitución y contiene seis elementos, a saber: 1) Un principio general: todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades; 2) Prohibición de Discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio, o se restrinja del ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, sus opiniones o convicciones expresadas en el ejercicio de libertades protegidas constitucionalmente como la libertad de expresión, de cultos o de conciencia; 3) El deber del Estado de promover condiciones para lograr la igualdad real y efectiva; 4) La Posibilidad de conceder ventajas a grupos disminuidos o marginados; 5) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y 6) la sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas en circunstancias de debilidad manifiesta."*

Del respeto al derecho a la igualdad depende la dignidad y la realización de la persona humana, por eso las normas que otorgan beneficios, imponen cargas u ocasionan perjuicios a las personas en forma injustificada, contrarían el sentido de la justicia y del respeto que toda persona merece.

Desde este punto de vista, en el evento de establecer un beneficio para el concepto de multas de tránsito y trasporte podría eventualmente vulnerarse el derecho a los infractores de las normas de tránsito que fueron cumplidos al pagar la multa dentro del término legal, frente a aquellos infractores renuentes que no han pagado la multa ni los intereses moratorios, se daría un tratamiento discriminatorio, o desigual frente a los cumplidos, negándole o limitándole, la

oportunidad de pagar la multa en tiempo como un mecanismo para resarcir la falta a las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Tránsito.

Razón por la cual se estima conveniente que este beneficio solo comprenda el valor correspondiente a los intereses moratorios, causados por el no pago oportuno de las multas que regulan las conductas constitutivas de infracciones de tránsito, trasporte y su sanción, pues aplicar este beneficio al valor total de la multa, vulneraría el citado principio, toda vez que se dejaría en un mismo plano a los infractores cumplidos respecto de los infractores morosos.

Así mismo, es importante tener en cuenta que atendiendo a su naturaleza jurídica, las multas regulan las conductas constitutivas de infracciones de tránsito y su sanción, y en tal sentido, no es jurídicamente plausible otorgar un beneficio respecto a sanciones impuestas por el Código Nacional de Tránsito, cuyo recaudo está destinado a la protección que para los intereses públicos generales representa la educación y la seguridad vial.

Ahora bien, en virtud de la naturaleza accesoria de los intereses generados por el incumplimiento de la multa, estos también se constituyen ingresos corrientes del Distrito, y por tanto, jurídicamente se puede aplicar el beneficio solamente a este concepto.

En este orden de ideas, los deudores por concepto de multas por infracciones a las normas de tránsito y transporte en la jurisdicción de Bogotá D.C. que cancelen el ciento por ciento (100%) del valor de la multa cometida en la jurisdicción de Bogotá D.C., tendrán derecho a que la tasa de interés que deberá liquidar y pagar, corresponda al porcentaje de la tasa de interés moratorio vigente al momento del pago establecida por la SD de Movilidad con corte a la fecha indicada por la mencionada Secretaría.

Asimismo, los deudores por concepto de multas por infracciones a las normas de tránsito y trasporte público en la jurisdicción de Bogotá D.C. que cancelen el ciento por ciento (100%) del valor de la multa impuesta, tendrán derecho a una disminución porcentual de los intereses por mora que se hayan causado en relación con la obligación generada antes o durante la vigencia 2014, desde el día siguiente al que se hicieron exigibles, en los términos del artículo 136 de la Ley 769 de 2002.

Es importante mencionar que a partir del año 2015 se han realizado esfuerzos para recuperar y controlar el aumento de la cartera de la entidad compuesta por obligaciones provenientes de tránsito, transporte público, patios y grúas, subsanaciones y procesos disciplinarios y contractuales. En particular, la cartera cuya procedencia se origina en obligaciones derivadas de las multas de tránsito y trasporte público tiene el siguiente comportamiento:

Comportamiento de la Cartera por Año		
Año	**Cartera Tránsito**	**Cartera Trasporte Público**
2017*	668.136.860.352	37.699.311.421
2016	664.282.998.481	37.744.460.579
2015	634.543.523.838	40.401.337.046
2014	748.129.877.279	41.350.381.257
2013	727.703.765.439	49.863.033.898

2012	714.366.605.291	58.460.097.718
Fuente: Subdirección Financiera SDM, cifras en pesos corrientes		
(*) Cartera con corte a Enero de 2017 Nota: Cartera de Tránsito incluye Comparendos y facilidades de pago.		

En los últimos años (2012-2017) el recaudo total promedio anual de la cartera asciende a $116,708 mil millones. En este periodo se destacó el recaudo de cartera de los años 2013 y 2014 que ascendieron a $122 mil millones y $136 mil millones, respectivamente. En el caso particular de las obligaciones relacionadas con Tránsito y Transporte Público el comportamiento de recaudo se registra en el cuadro a continuación:

Recaudo de Cartera por Año		
Años	**Recaudo Cartera Tránsito**	**Recaudo Cartera Transporte Público**
2017*	10.738.468.141	49.038.084
2016	120.433.376.486	848.963.427
2015	120.615.502.080	1.136.012.268
2014	134.490.212.196	1.537.110.545
2013	120.992.683.539	1.856.990.474
Fuente: Subdirección Financiera		
(*) Cartera con corte a Enero de 2017 Nota: El recaudo de la Cartera de Tránsito incluye Comparendos y facilidades de pago.		

Se estima que el recaudo de cartera por concepto de recuperación, producto de la normalización de cartera prevista para las obligaciones causadas hasta el 31 de diciembre de 2014, ascendería a $33 mil millones. La recuperación contempla la implementación de varias estrategias que están definidas dentro del marco de la gestión de cobro de las acreencias, dentro de las que se encuentran el fortalecimiento de la información y los sistemas que la administran y procesan, optimización de los procesos y procedimientos, otorgamiento de facilidades de pago a los ciudadanos, disposición de vitrinas móviles en diferentes puntos de la ciudad para regularización de obligaciones, reporte de deudores a centrales de riesgo y, por último, masificación de información por medio de cuñas radiales, mensajería de texto y correos electrónicos.

DEPURACION DE CARTERA

En este acápite inicialmente nos referiremos al amplio marco normativo existente sobre la necesidad ingente y perentoria de sanear contablemente o depurar los registros contables en los que el legislador ha insistido, constante y notoriamente.

Es de mencionar que todo el vademécum normativo que a continuación se incluye tiene su fundamento constitucional en el principio de eficiencia, y por la necesaria obligación de un estado social de derecho que garantice los derechos fundamentales como lo es el derecho a la información, o habeas data.

El proceso de depuración de la cartera de las obligaciones tributarias en la Secretaría Distrital de Hacienda, tiene como antecedentes, en orden cronológico, los siguientes:

- Carta Política - artículo 363.
- La expedición de Ley 716 de 2001 “Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público”.
- Ley 863 de 2003 y la Ley 901 de 2004 “Por medio de las cuales se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001”.
- Ley 1066 de 2006 y su Decreto reglamentario 4473 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones"
- Estatuto Tributario Nacional – artículo 820
- Decreto Distrital 807 de 1993 artículo 141
- Decreto Distrital 066 de febrero 15 de 2007, “Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones",
- Circular Externa 001 del 20 de octubre de 2009 “Por la cual se establecen las directrices para efectuar el proceso para la depuración contable de cartera o derechos ciertos e inciertos o contingentes de cualquier índole a cargo de las entidades distritales”
- Decreto Distrital 397 de 2011 – “Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”
- Concepto Unificador de Doctrina No. 3 de 2011 de la Dirección Jurídica Distrital
- Ley 1739 de 2014 articulo 59
- Ley 1753 de 2015 articulo 261
- Artículo 355 del Acuerdo Distrital 645 de 2016 – “Por el cual se adopta el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”.
- Ley 1819 articulo 355

En el contexto general del proceso de depuración de la cartera de la Entidad, se hace necesario revisar lo preceptuado en el artículo 363 de la Carta Política el cual prevé que:

> *Artículo 363: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, <u>eficiencia</u> y progresividad”* (subrayado fuera de texto).

Concretamente en lo relacionado con el principio de eficiencia ha expresado la Corte Constitucional *“El Estado debe recaudar los impuestos con el menor costo administrativo posible, a fin de que la cantidad de dinero retirada a los contribuyentes sea casi la misma que la que entre al Tesoro del Estado, por lo cual, los procedimientos sancionatorios tributarios deben ser ágiles y lo menos onerosos posibles, con el fin de potenciar el recaudo y disminuir los costos de los mismos”*[11].

Así, recoge un fundamento pragmático y esencial utilizado, en el accionar público y se trata de la relación costo beneficio, sin la cual ninguna empresa de contenido social o de interés económico podría subsistir.

En materia Tributaria Distrital, el Acuerdo Distrital No. 26 de 1998 en su artículo 18, preceptúa:

11 Sentencia C-690 de 1996. M.P. Alejandro Martínez.

Artículo 18: "La Administración Tributaria establecerá planes y programas dirigidos al cumplimiento de las funciones de su competencia. Para tal efecto, realizará estudios que permitan establecer aspectos de legalidad de programas y acciones, la relación costo beneficio de los mismos, así como los resultados esperados de conformidad con los recursos disponibles."

Así las cosas, la Secretaria Distrital de Hacienda, actúa dentro del marco de los planes de gestión que consultan la capacidad administrativa, los costos, los beneficios esperados y la legalidad de las acciones y que además van acordes con los objetivos del plan de gobierno y dentro de los principios de eficiencia y eficacia buscando optimizar las herramientas disponibles, cobrando importancia el principio de las obligaciones y de la responsabilidad que indica que "no es lícito exigir lo imposible", por lo que no es viable exigir como parámetro de eficacia un cubrimiento del universo de los contribuyentes de los impuestos distritales, ya que ello no necesariamente puede calificarse como eficiente y eficaz.

Por lo anterior, la gestión relacionada con la depuración de la cartera no cobrable, se ata al criterio de costo beneficio, focalizando la capacidad operativa en los sectores, vigencias, cuantías y tipos de contribuyentes en los cuales si se concentre la recuperación y la rentabilidad más alta y con aquella cartera que no es posible recuperar poder aplicar el proceso de depuración basada en el criterio de costo beneficio.

De presente lo anterior, la Ley 716 de 2001 artículo 5º, modificado por el artículo 8º de la Ley 901 de 2004, dispone:

Artículo 8°. Competencia y responsabilidad administrativa. La responsabilidad sobre la depuración de los valores contables estará a cargo del Jefe o Director de la entidad; tratándose de entidades del sector central de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. En los organismos descentralizados de los distintos órdenes la competencia recaerá sobre el máximo organismo colegiado de dirección, llámese consejo directivo, junta directiva, consejo superior o quienes hagan sus veces y por el director, el gerente o el presidente, según se denomine.

A su turno la Ley 863 de 2003 y la Ley 901 de 2004 prorrogaron la vigencia de la ley 716 de 2001 por dos años, es decir hasta el 31 de diciembre de 2005.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 *"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones"* se estableció para todas las entidades públicas que de manera permanente tienen a su cargo el recaudo de rentas o caudales públicos, disposiciones para la gestión del recaudo de la cartera.

En su artículo 2º la citada Ley definió las obligaciones a cargo de las entidades públicas con cartera a su favor, dentro de las cuales, el numeral 1° precisa:

"Artículo 2º. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.(…)

Por su parte, el artículo 5º de la misma Ley unificó el procedimiento para el cobro de las acreencias a favor de todas las entidades públicas, señalando que debe seguirse el descrito en el Estatuto Tributario:

Artículo 5º Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Así mismo, el parágrafo segundo del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, faculta a los representantes legales de las entidades públicas para dar por terminados los procesos de cobro coactivo, proceder a su archivo y aplicar el artículo 820 del Estatuto Tributario Nacional.

El Estatuto Tributario Nacional en su artículo 820, entonces faculta a los administradores de impuestos para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes y a suprimir las deudas que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna, siempre que, además de no tenerse noticia del deudor, la deuda tenga una anterioridad de más de cinco años.

Posteriormente el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4473 de diciembre 15 de 2006, reglamentó la Ley 1066 de 2006 y en su artículo 6º determina que, dentro de los 2 meses siguientes a su entrada en vigencia, las entidades cobijadas por la norma citada, deberán expedir su propio reglamento interno de recaudo de cartera en los términos de este Decreto.
El Decreto Distrital 066 de 2007, estableció el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital, al cual deben ajustarse todas las Entidades del Distrito, el citado decreto prevé en su artículo 1º que:

Artículo 1º. "Están obligados a aplicar el presente Reglamento Interno de Recaudo de Cartera las entidades y organismos de la Administración Central del Distrito Capital y el Sector de las Localidades".

De igual manera, el parágrafo de este mismo artículo dispone la aplicación de dicho reglamento a las Entidades y Organismos del nivel descentralizado, en aquellos eventos que no hayan sido regulados por dichas Entidades u Organismos.

Igualmente la autoridad contable pública, mediante Resolución 357 del 23 de julio de 2008, *"Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación ",* expedida por el Contador General de la

Nación, establece para las entidades públicas la obligación de depurar la información contable en forma permanente y sostenible.

Puntualmente en el Distrito Capital, existe la Circular Externa No. 001 del 20 de octubre de 2009 expedida por el Contador General de Bogotá D.C, estableció *"las directrices para efectuar el proceso para la depuración contable de cartera o derechos ciertos e inciertos o contingentes de cualquier índole a cargo de las entidades distritales*", en cuyo marco conceptual se definieron varios conceptos de particular interés para el proceso, entre los cuales se encuentra el de cartera de difícil cobro y el de relación costo beneficio desfavorable y derechos u obligaciones inciertas, cuyo tenor es el siguiente:

Cartera de difícil cobro: Corresponde a derechos cuya antigüedad, situación particular del deudor o del proceso de cobro permite estimar de forma fiable o razonable que ésta no será recuperable. Para efectos de depuración y saneamiento de la misma, deben adoptarse mecanismos que permitan comprobar tal circunstancia o la estimación de costos de recuperación y la determinación del beneficio o valor recuperable.

Relación costo beneficio desfavorable: Se presenta cuando el monto que razonablemente se estima será recaudado, resulta inferior al valor de los costos en que incurre la administración para lograr el recaudo correspondiente, luego de la gestión de cobro, considerando la antigüedad de la partida, requerimientos de personal, procedimientos operativos, legales y tiempo de duración del proceso para la depuración de cada partida, entre otros aspectos. La relación costo beneficio, se obtiene en cada entidad como resultado de un estudio detallado que permita determinar los costos de gestión de cobro de la cartera de difícil recaudo y de la estimación del recaudo potencial

Derechos u Obligaciones Inciertos: Son aquellos que desde su origen carecen de coercibilidad o que nacieron con la posibilidad jurídica de ser exigibles pero por diversas causas perdieron su coercibilidad.

En el año 2011 el Decreto Distrital 397 *"Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.",* fijó los lineamientos para el proceso de depuración contable y saneamiento de la cartera.

En el artículo 13° del Decreto Distrital 397 de 2011, ordena que, con el fin de establecer saldos contables de cartera que reflejen derechos ciertos de cobro, las entidades públicas señaladas en la Ley 1066 de 2006 deben determinar las condiciones para adelantar el proceso de depuración contable de la cartera en los casos en que se determine su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo beneficio resulte negativa para la entidad.

En atención al Concepto Unificado de Doctrina No. 03 de 2011 emitido por la Dirección Jurídica Distrital relacionado con el recaudo de cartera y jurisdicción coactiva, hizo algunas precisiones relacionadas con el fundamento legal para adelantar los procesos de depuración de la cartera en las Entidades Públicas, teniendo en cuenta la relación costo beneficio, resaltando lo siguiente:

> *(…) 2. Relación costo beneficio. Se deben determinar las deudas de los contribuyentes, respecto de las cuales, el monto total por contribuyente por tipo de impuesto, incluyendo*

impuestos y sanciones, la gestión de cobro presenta una relación costo beneficio negativa para la Administración Tributaria; para el efecto, se tendrá en cuenta la relación costo beneficio desarrollada en el documento técnico de costos de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB- para cada vigencia. Aplica tanto para cartera cobrable, como para cartera no cobrable, con o sin proceso de cobro coactivo.

El concepto citado presenta unos lineamientos que se deben tener en cuenta dentro del procedimiento de la depuración y previo a la expedición de cualquiera de los actos administrativos, actuaciones previas que se deben surtir tales como: el saneamiento de los documentos tributarios previo los soportes requeridos, la relación costo beneficio, la cartera objeto del proceso, es decir la cartera de grandes, medianas y pequeñas acreencias cobrable, con una antigüedad mayor a cinco (5) años, generada por declaraciones y/o liquidaciones oficiales, con o sin proceso de cobro coactivo, a cargo de personas naturales y jurídicas, respecto de las cuales se adelantó investigación de bienes masiva y/o puntual y no se obtuvo respuesta positiva sobre la existencia de bienes de su propiedad o de propiedad de los responsables solidarios.

Ya en el año 2014, el legislador en la Ley 1739 del mismo año, incluyó en al artículo 59 una disposición referida al saneamiento contable, la cual a la fecha esta modificada por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015, dicha norma disponía, en su redacción original**:**

"Las entidades públicas adelantarán, en un plazo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable de las obligaciones, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio, depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuere el caso, a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley.

Para tal efecto la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad;
b) Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva;
c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción o caducidad;
d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago;
e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos;
f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate.

Posteriormente la Ley 1755 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *"Todos por un nuevo país*", en su artículo 261, modificó la anterior disposición indicando que:

> **"***ARTÍCULO 261. Depuración contable. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014. Depuración contable. La Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adelantará, en un plazo máximo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.*
>
> *Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley.*
>
> *Para tal efecto la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:*
>
> > *a. Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad.*
> > *b. Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva.*
> > *c. Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción.*
> > *d. Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.*
> > *e. Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos.*
> > *f. Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate.*

El Acuerdo 645 de 2016 "Por el Cual se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos", en su artículo 121 dispone:

> *"Artículo 121. Gestión de cobro y depuración de cartera. Para fortalecer la gestión de cobro, la Administración Distrital podrá concentrar la actividad de cobro coactivo, en relación con las acreencias a favor de las entidades distritales del sector central y sector descentralizado por servicios. Esta concentración se realizará de manera gradual y selectiva.*
>
> *En términos de eficiencia institucional, se deberán implementar planes de depuración y saneamiento de cartera de cualquier índole a cargo de las entidades distritales, mediante la provisión y castigo de la misma, en los casos establecidos por el parágrafo*

4 del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

Así mismo se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá para realizar la venta de la cartera de las entidades del nivel central del Distrito".

Finalmente la ley 1819 de 2016, en su artículo 355 señala:

"*Artículo 355. Saneamiento contable. Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015. El término para adelantar dicho proceso será de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de esta obligación deberá ser verificado por las contralorías territoriales"*

De presente toda la anterior normatividad, vale decir que la Secretaria de Hacienda Distrital tiene como competencia ejercer la función del cobro coactivo de las obligaciones tributarias incumplidas por parte de los contribuyentes de los diferentes tributos administrados por el Distrito; en el ejercicio de tal atribución se analiza y se efectúan todas y cada una de las gestiones necesarias para lograr un recaudo razonable y eficiente vistas las condiciones de exigibilidad, costo beneficio, certeza de la obligación tributaria determinada bien sea en el acto administrativo de fiscalización o en la declaración privada presentada por el contribuyente.

Entendiendo la gestión de la cobranza como una labor de medio, más no de resultado, los análisis de cobrabilidad permiten evidenciar anomias de información que inhiben la posibilidad de lograr un proceso de cobro exitoso, eficiente y eficaz.

Por lo anterior, y vista la constante preocupación del legislador y todo el marco jurídico aplicable a estos procesos de saneamiento contable, y ante los plazos consecutivos otorgados por la norma nacional, se propone al Honorable Concejo de la ciudad que, atendiendo lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, se apruebe la depuración de cartera en un término perentorio de 2 años, tal y como lo indica esta última ley.

Igualmente, en la disposición propuesta se incluyen los criterios de difícil cobro, derechos u obligaciones inciertas y costo beneficio, atendiendo lo indicado en la Circular 001 del 20 de octubre de 2009, emanada por el Contador del Distrito Capital, huelga indicar que tales criterios de depuración guardan consistencia con lo señalado en los artículos 59 de la Ley 1739 de 2014 y 261 de la Ley 1753 de 2015 al indicar que la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

"a. Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad.
b. Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva.
c. Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción.
d. Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.

e. Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos.
f. Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate".

Como resultado del proceso de depuración que se propone, se logrará cumplir con el eje transversal 4 del Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo 645 de 2016, referido al gobierno legítimo y eficiente. En la medida en que al determinar los valores cobrables y ciertos se ganará en legitimidad ante los ciudadanos y eficiencia en la gestión de cobro coactivo. Igualmente, al fijar una fecha perentoria, se busca honrar el principio de legalidad y acatar lo dispuesto por la ley. Finalmente como resultado del proceso, la Administración Tributaria Distrital logrará tener cifras ciertas, depuradas concisas que redundarán en una mejor y más eficiente gestión tributaria.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Constitución Política

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

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Decreto Ley 1421 de 1993

El numeral 1º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que es competencia del Concejo de Bogotá D.C.: *"Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (…)"*

El numeral 3° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que es competencia del Concejo de Bogotá establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

La Constitución Política de Colombia ha señalado que Bogotá como capital de la Republica se encuentra organizada como Distrito Capital, y goza de un régimen especial, contenido en el decreto Ley 1421 de 1993, expedido de conformidad con las atribuciones consagradas por el artículo 41 transitorio de la Constitución del año 1991, con el objeto de dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.

Dentro de tales herramientas fue la adopción del Estatuto Tributario Nacional como regla general de procedimiento, pero considerando la necesidad de adecuarlo a la estructura funcional y a la estructura de los impuestos administrados por la administración tributaria

distrital, por lo cual las adecuaciones que se proponen cumplen y/o agotan las atribuciones señaladas en el régimen especial vigente para el Distrito Capital.

Las leyes 383 y 788, enuncian que en las entidades territoriales debe aplicarse el procedimiento tributario nacional, teniendo como causa última o razón suficiente, la imperiosa necesidad que en aras de la seguridad jurídica se maneje en todo el país el mismo procedimiento tributario, generando al contribuyente un ambiente de seguridad jurídica y de debido proceso. No obstante la Corte Constitucional ha fijado línea jurisprudencial sobre el particular en el fallo C-232- de 1998, al indicar que la aplicación de las normas procedimentales nacionales en las entidades territoriales tienen como finalidad la unificación del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las asambleas departamentales y por los concejos distritales y municipales con relación a los impuestos que ellos administran, según lo establecido en los artículos 300 y 313 de la Constitución.

En similares términos la misma alta corporación se refirió en sentencia C-1114 de 2003, al considerar que no debe perderse de vista que la ley 788 deja a salvo la facultad de las administraciones tributarias de disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos, dependiendo de la naturaleza de los tributos y la proporcionalidad de las sanciones respecto al monto de los impuestos.

Por lo que, considera la Corte, no se trata de una interferencia ilimitada del legislador, sino de una interferencia razonable orientada a la proporción de procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración, y susceptible de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria.

Con las anteriores referencias jurisprudenciales, se ofrece diáfana la línea de interpretación constitucional, según la cual la ley nacional debe dejar un espacio para que el Distrito adecue el procedimiento tributario a su propia realidad, mediante la proporcionalidad, simplificación y razonabilidad de los procedimientos tributarios.

Considerando entonces las disposiciones contenidas en la Ley 1819 de 2016, referentes a procedimiento y sanciones, en el proyecto, se presenta a consideración las modificaciones suscitadas por los artículos 282, 284, 287, 288, 289 y 355 *ejusdem*, las restantes disposiciones procedimentales obedecen a la necesidad de hacer más simple, razonable y proporcionada la administración de los impuestos en el Distrito Capital.

Finalmente amerita mención especial la autorización de vinculación impartida por el Concejo para que el Distrito haga parte de la Federación Nacional de Departamentos; lo anterior en la medida en que en conjunto con tal entidad pública de segundo nivel, y por ministerio de la ley, se administran los impuestos al consumo de procedencia extranjera, esto es cigarrillos de procedencia extranjera y cerveza importada.

Puntualmente el impuesto al consumo comprende el consumo de licores, cervezas y cigarrillos, cuya titularidad se encuentra repartida entre Departamentos y Distrito Capital, correspondiéndole a este último la renta proveniente de los impuestos al consumo de cigarrillos y cerveza importados.

De la misma manera, el legislador ha previsto que el Distrito Capital tenga participaciones en el recaudo de algunos impuestos departamentales, como son a saber el impuesto sobre vehículos automotores, el impuesto de registro y el impuesto al consumo de licores. Tales participaciones son porcentajes del recaudo que deben ser transferidos al Distrito Capital por los Departamentos titulares de las mencionadas rentas.

Ahora bien, sobre la importancia del Distrito Capital en los ingresos que Administra la Federación Nacional de Departamentos, a través del Fondo Cuenta, para el año 2016 Bogotá representó el 24% del recaudo por concepto de cervezas (nacional e importada) y de cigarrillos (nacional e importados). Es importante resaltar igualmente la participación de Bogotá, especialmente en el recaudo del impuesto de cigarrillos importados que para el año 2016 alcanzó el 43% del total del recaudo a nivel nacional. En los siguientes cuadros se muestra el recaudo y la contribución de Bogotá con el fin de ver la importancia relativa que tiene Bogotá.

Cuadro 1. Recaudo por concepto del impuesto de cerveza nacional y participación de Bogotá 2015 -2016. Cifras en millones de pesos.

Departamento	2015	2016	%
Bogotá	$ 313	$ 346	23%
Antioquia	$ 194	$ 214	14%
Valle del Cauca	$ 114	$ 124	8%
Santader	$ 117	$ 124	8%
Boyacá	$ 115	$ 123	8%
Resto	$ 548	$ 560	38%
Total	**$ 1.400**	**$ 1.490**	**100%**

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá con base en reportes del Fondo Cuenta

Cuadro 2. Recaudo por concepto del impuesto de cigarrillos extranjero y participación de Bogotá 2015 -2016. Cifras en millones de pesos.

Departamento	2015	2016	%
Bogotá	$ 103	$ 118	43%
Antioquia	$ 47	$ 59	21%
Santander	$ 21	$ 22	8%
Meta	$ 7	$ 12	4%
Valle del Cauca	$ 10	$ 10	4%
Resto	$ 50	$ 57	20%
Total	**$ 238**	**$ 277**	**100%**

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá con base en reportes del Fondo Cuenta

Cuadro 3. Recaudo por concepto del impuesto de cerveza extranjera y participación de Bogotá 2015 -2016. Cifras en millones de pesos.

Departamento	2015	2016	%
Bogotá	$ 10	$ 10	26%
Atlantico	$ 2	$ 6	15%
Antioquia	$ 4	$ 6	14%
Valle del Cauca	$ 5	$ 4	9%
Santander	$ 2	$ 3	8%
Resto	$ 7	$ 11	27%
Total	**$ 29**	**$ 39**	**100%**

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá con base en reportes del Fondo Cuenta

Cuadro 4. Recaudo por concepto del impuesto de cigarrillo nacional y participación de Bogotá 2015 -2016. Cifras en millones de pesos.

Departamento	2015	2016	%
Bogotá	$ 4	$ 5	3%
Antioquia	$ 57	$ 57	37%
Valle del Cauca	$ 26	$ 30	19%
Nariño	$ 11	$ 13	8%
Risaralda	$ 9	$ 10	6%
Resto	$ 43	$ 43	27%
Total	**$ 150**	**$ 156**	**100%**

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá con base en reportes del Fondo Cuenta

De otra parte, para el caso del impuesto sobre vehículos la Ley 488 de 1998 señala en su artículo 150 que del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración. Bogotá para el año gravable 2016 recaudo por concepto del impuesto sobre vehículos $671 mil millones cifra muy importante dentro del recaudo nacional.
En lo referente al impuesto de registro la Ley 223 de 1995 señala en su artículo 234 que al Distrito Capital le corresponde una participación del treinta por ciento (30%) del impuesto que se cause en su jurisdicción. El setenta por ciento (70%) restante corresponderá al departamento de Cundinamarca. En este caso, es importante señalar como para el año gravable 2016, Bogotá recibió de Cundinamarca por concepto del impuesto de registro y anotación $102 mil millones de pesos que corresponde al 30%.

Y en lo tocante al impuesto al Consumo de Licores, la reciente Ley 1816 de 2016, en su artículo 16 numeral 4 indica que el Distrito Capital recibirá el 10,5% del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y de la participación de licores destilados que se cause sobre productos consumidos en el Distrito Capital y en el Departamento de Cundinamarca.

Por lo anterior, es claro que al interior de la Federación de Departamentos se fijan políticas que impacta las participaciones del Distrito en los impuestos Departamentales mencionados, situación que justifica la aprobación de la afiliación del Distrito a la mencionada asociación.

Ahora bien, evocando el artículo 224 de la Ley 223 de 1995, se creó el Fondo Cuenta Especial dentro del presupuesto de la Federación Nacional de Departamentos, en el cual se depositan los recaudos del impuesto al consumo de productos extranjeros, el cual establece:

> ***"Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros****. Créase un fondo cuenta especial dentro del presupuesto de la Asociación Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositarán los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La administración, la destinación de los rendimientos financieros y la adopción de mecanismos para dirimir las diferencias que surjan por la distribución de los recursos del Fondo Cuenta será establecida por la Asamblea de Gobernadores y del Alcalde del Distrito Capital, mediante acuerdo de la mayoría absoluta".*

En este sentido la Jurisprudencia de la Corte Constitucional [12] ha manifestado lo siguiente:

> *"(…) 3.5.2. Si se admitiera, en gracia de discusión, que la carga de participar en la Asamblea mencionada en el artículo 224 constituye una restricción de la libertad de asociación, dado que tal participación sería necesaria para decidir sobre asuntos relativos a la administración, destinación de los rendimientos financieros y adopción de mecanismos para dirimir las diferencias que surjan por la distribución de los recursos, la Corte puede afirmar que ella sería una restricción constitucionalmente admisible: en efecto (i) se trata de la regulación de la administración de una fuente exógena y, en esa medida, el Congreso cuenta con un amplísimo poder de intervención; (ii) la no participación en la Asamblea no tiene como efecto la anulación del derecho a percibir los recursos de la entidad territorial correspondiente, dado que tal distribución se encuentra sometida a reglas legales y reglamentarias claras que implican la imposibilidad de anular el derecho a recibir los recursos; y (iii) las decisiones de la asamblea no se refieren a asuntos relativos a la destinación de los recursos de las entidades territoriales sino, fundamentalmente, a aspectos administrativos enderezados a asegurar la eficiencia de su recaudo.* (Subrayado fuera de texto). *(…)"*

Ahora bien vale indicar entonces que tal disposición propuesta busca avanzar en el proceso de afiliación a dicha Federación entendiendo que la administración del impuesto al consumo de cervezas y licores importados cuya titularidad corresponde al Distrito Capital es controlada por el Fondo Cuenta IMPOCONSUMO, el cual a su vez es administrado por dicha Federación. Asociación a la cual el Distrito no puede comparecer en pleno ejercicio de los derechos económicos y políticos de cualquier otro afiliado.

Vale indicar que, en esa misma Federación se adoptan medidas de política fiscal referida a tributos departamentales en los cuales el Distrito Capital tiene una participación en el recaudo como es a saber, en el impuesto de registro, impuesto al consumo de licores, impuesto sobre vehículos automotores. Por tales razones insistimos en el artículo en comento.

---

12 Sentencia C-414/12 de Junio 6 de 2012

Como quedó anotado, existen rentas cedidas a los Departamentos en las cuales el Distrito Capital tiene especial interés, como es el impuesto sobre vehículos automotores y las participaciones en los impuestos al consumo de licores, y sobre el impuesto de registro; es por ello que la autorización propuesta al distinguido cabildo distrital permite administrar de manera más eficiente y más cercana las mencionadas rentas y participaciones.

Tales rentas se encuentran contenidas y reguladas en la Ley 488 de 1998, Ley 223 de 1995, y 1816 de 2016.

IMPACTO FISCAL

Conforme con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que establece que: "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo." la Secretaria Distrital de Hacienda certifica que las medidas que se proponen en la presente iniciativa no generan costo fiscal pues no ordenan gasto adicional de la administración.

Ante lo anterior es de considerar y tener presente que el Proyecto de Acuerdo contiene una reducción en las cuantías de las sanciones aplicables en el Distrito, las cuales por virtud de la ley y de la jurisprudencia explicadas precedentemente deben ajustarse vía acuerdo distrital.

De presente lo anterior, y revisado lo contenido en la Ley 819 sobre costo fiscal es resulta válido considerar una interpretación sistemática de norma, en la medida en que el artículo referido señala que las normas que otorguen beneficios, o generen menos ingresos deben estar acordes con lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); no obstante, el literal e) del artículo 5 la misma la ley indica a qué se refiere el Costo Fiscal como parte integral del MFMP, y lo circunscribe a las exenciones tributarias.

Ante una sindéresis sistémica de las norma en comento encontramos, entonces, que el costo fiscal debe predicarse de las exenciones, minoraciones, o tratamientos preferenciales a contribuyentes pero orientados a la obligación sustancial (impuesto), en manera alguna a las consecuencias del impago o incumplimiento de los deberes u obligaciones tributarias (sanciones). Ahora bien, es claro que el proyecto no contiene exenciones, reducciones de impuestos o tratamientos preferenciales en la obligación sustancial de pago, por lo que respecto de las sanciones, no hay lugar del denominado costo fiscal.

Respecto de la reducción de las cuantías de las sanciones tributarias, vale decir que las mismas obedecen a consideraciones de eficiencia en la gestión tributaria, además de motivaciones de derecho de policía administrativa o políticas de desincentivo en el incumplimiento tributario, por lo que en el mismo sentido descrito no hay lugar a hacer análisis de costo fiscal del proyecto, siguiendo la misma línea argumentativa que las sanciones no hacen parte del núcleo fuerte de la relación jurídico tributaria, en este punto huelga mencionar el concepto del Ministerio de Hacienda No. 016 de 2003 y el artículo 27 del decreto 111 de 1996, que indican que los *"intereses y las sanciones No son ingresos tributarios*" pues estos tienen una naturaleza punitiva y resarcitoria pues su objeto es indemnizar el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación principal, para nuestro caso los impuestos.

Finalmente, la rebaja de sanciones se realiza conforme con la Ley 1819 de 2016 aclarándose que estos rubros no se consideran presupuestalmente como ingresos tributarios dada su naturaleza por lo cual no afectan los gastos recurrentes de la ciudad. Además el efecto que se espera con la medida es una recuperación más efectiva de las deudas tributarias que permitirán unos mayores recaudos.

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.

BEATRIZ ELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ
Secretaria Distrital de Hacienda

JUAN PABLO BOCAREJO SUESCÚN
Secretario Distrital de Movilidad