

Turbaco, febrero 9 de 2021

Doctor

**JUAN MEJIA LOPEZ**

**Presidente**

**ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR**

Manga 3ra Avenida N° 24 – 79, Edificio Centro Empresarial El Imán, Piso 4 y 5.  
Ciudad.

Ref.: “**POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DE BOLÍVAR, PARA OTORGAR BENEFICIOS TRIBUTARIOS, SE FIJEN LAS TASAS DE INTERESES MORATORIOS APLICABLES A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS DEPARTAMENTALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”.

Honorable presidente:

Respetuosamente me permito poner a consideración de la Honorable Asamblea Departamental, el Proyecto de Ordenanza de la referencia, el cual tiene por objeto realizar ajustes en las tasas de intereses moratorios aplicables a las deudas tributarias hasta el 31 de diciembre de 2020, y además, se busca la implementación de disposiciones transitorias en materia contable.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **PARTE 1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

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

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

De acuerdo con este marco constitucional de referencia, el Departamento de Bolívar mediante la Ordenanza N° 289 de 2020, adoptó el **Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023**, denominado: “**BOLIVAR PRIMERO**” y en el componente financiero se estableció un programa denominado “Fortalecimiento Financiero administrativo y fiscal de la Secretaría de Hacienda”, el fortalecimiento financiero y fiscal del ente territorial es clave para la ejecución de los diferentes programas establecidos en el Plan de Desarrollo. En el Bolívar Primero nos fijamos como meta lograr un fortalecimiento financiero para ser un territorio competitivo y sostenible. Para lograr esta meta, se requiere desarrollar acciones y adelantar gestiones encaminadas a establecer estrategias de fortalecimiento institucional que implica la modernización de los esquemas de recaudo, el fortalecimiento de los procesos de fiscalización contra contribuyentes omisos e inexactos, actualización de las normas tributarias, capacitación del personal de la Dirección Financiera de Ingresos y el desarrollo de una Campaña para la promoción de la cultura de pago.

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

## I. COMPETENCIA DE LAS ASAMBLEAS

### 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

- **“ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”
  
- **“ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:
  1. Gobernarse por autoridades propias.
  2. Ejercer las competencias que les correspondan.
  3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
  4. Participar en las rentas nacionales.”
  
- **“ARTICULO 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”
  
- **“ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no

*pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”*

## II. NORMATIVIDAD RELATIVA AL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL

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

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

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

## III. NORMATIVIDAD RELATIVA AL IMPACTO FISCAL

1. **LEY 819 DE 2003.** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

- *“ARTÍCULO 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la*

*iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.”*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite ante el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”*

#### IV. NORMATIVIDAD RELATIVA A LA NORMALIZACIÓN DE LA CARTERA.

1. **LEY 1066 DE 2006**. Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.
  - **“ARTÍCULO 3. INTERESES MORATORIOS SOBRE OBLIGACIONES.** A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

*Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales no efectúen la consignación a las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO.** *<Parágrafo adicionado por el artículo 26 del Decreto Legislativo 538 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19, y hasta el mes siguiente calendario a su terminación, no se causarán intereses moratorios por las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social Integral, que se paguen en forma extemporánea.*

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

Si bien la norma tributaria establecida en la Ley 1066 de 2006, en su artículo tercero nos obliga al cobro de intereses para los contribuyentes que no cancelen oportunamente sus obligaciones tributarias, no cercena de la competencia que tienen las entidades territoriales para la administración de sus propios tributos. Precepto que alcanza su mayor expresión en los artículos 287 y 294 de la Constitución Política de Colombia, por lo que consideramos viable como política de administración del tributo ajustar en periodos cortos las tasas de interés que nos lleven a una realidad en las liquidaciones de intereses acorde con los preceptos macroeconómicos de la economía.

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

- **“ARTICULO 634.** *sanción por mora en el pago de impuestos, anticipos y retenciones. Los contribuyentes o responsables de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, incluidos los agentes de retención, que no cancelen oportunamente los impuestos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada día calendario de retardo en el pago*

(...)

*Los mayores valores de impuestos, anticipos o retenciones, determinados por la Administración de Impuestos en las liquidaciones oficiales, causarán intereses de mora, a partir del vencimiento del término en que debieron haberse cancelado por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, de*

*acuerdo con los plazos del respectivo año o período gravable al que se refiera la liquidación oficial”.*

## **PARTE 2. NECESIDAD DE LA INICIATIVA.**

La Gobernación de Bolívar es consciente que, para generar una voluntad razonable de pagar impuestos, es indispensable que los contribuyentes perciban que se les está dando un trato justo en materia impositiva. Esto reduce las resistencias tributarias de los contribuyentes y fortalece los criterios éticos y sociales del sistema en su integralidad; por ello, las modificaciones que se proponen responden a la aplicación de principios de justicia, económicos y tributarios, como quiera que lo que se pretende es realizar un ajuste a las tasas de interés por mora en el pago de los tributos departamentales tomando como referencia las tasas de interés aplicable a las deudas tributarias, fijadas por la Superintendencia Financiera, al inicio de cada mes, comparadas con otras tasas que actualmente se encuentran vigentes en el mercado financiero y que representan diferencias significativas en los montos de liquidación de intereses.

La anterior situación fue tema de conocimiento de los miembros del CODFIS Departamental, quienes mediante acta de reunión de fecha 20 de enero, dieron aprobación favorable para la realización de ajuste temporal a las tasas de interés por mora en el pago de los tributos departamentales tomando como referencia las tasas de interés aplicable a las deudas tributarias, fijadas por la superintendencia financiera.

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

Hasta diciembre de 2016, la norma contenida en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional indicaba que a la hora de calcular los intereses de mora sobre obligaciones tributarias se tenía que utilizar la tasa de usura plena de todos y cada uno de los trimestres por los cuales una deuda tributaria haya llegado a estar en mora.

Sin embargo, el artículo 279 de la Ley 1819 de diciembre 29 de 2016, modificó el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional indicando que a la hora calcular los intereses de mora sobre obligaciones tributarias se utilizará la tasa de usura de todos y cada uno de los trimestres por los cuales una deuda tributaria haya llegado a estar en mora, pero cada una de dichas tasas primero se tendrá que reducir en dos (2) puntos porcentuales.

Además, y de acuerdo a lo indicado en el Concepto Dian 5033 de marzo 10 de 2017, la reducción de los dos (2) puntos en cada tasa de usura se debe aplicar a las tasas de todos los trimestres que lleguen a estar involucrados en el cálculo, sin importar que algunos de tales trimestres sean anteriores a la expedición de la Ley 1819 de 2016.

Por consiguiente, al momento de calcular intereses de mora sobre obligaciones tributarias se deberá utilizar las tasas de usura de todos los Trimestres de agosto de 2017 hacia atrás, más todas las tasas de usura que se lleguen a fijar para los meses de septiembre de 2017 en adelante. Y en todos esos casos, la tasa de usura primero se tendrá que disminuir en dos (2) puntos porcentuales

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

#### **PARTE 4. SITUACIÓN ACTUAL**

El año 2020, se caracterizó por haber sido marcado por la pandemia de COVID -19. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, por lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas para hacer frente al virus. Es por ello que el Gobierno Nacional adopto medidas para para hacer frente a las distintas situaciones presentadas en las comunidades producto de la pandemia y evitar la expansión del coronavirus.

El COVID 19 nos obligó a cambiar los comportamientos de las dinámicas sociales, económicas y culturales producto del confinamiento y el aislamiento social. Las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional han impactado a nuestro departamento ocasionando una crisis económica y social sin precedentes, encontrándonos ante una medida excepcional. La crisis generada por el coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus



obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores cumplir sus obligaciones.

En mes de mayo del año 2020 el gobierno nacional expidió el decreto ley 678, Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, señalando en su Artículo séptimo. **Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.** Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo: (i) Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones. (ii) Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones. (iii) Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

Este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 2020, es preciso señalar que en la síntesis de la providencia señala que el alto tribunal que resolvió declarar la inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 tras confirmar que las estrategias de recaudo tributario de que trataban dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales, por lo que ambos artículos reprobaban los juicios de necesidad y de no contradicción con la Constitución.

Esta medida conlleva a que muchos contribuyentes no se acogieran a los beneficios tributarios y quedaron sin la posibilidad de saldar y pagar la totalidad de sus obligaciones tributarias.

Por otra parte, la Cámara de comercio de Cartagena ha elaborado un estudio donde refleja el impacto económico de la pandemia del Covid 19. Este documento reúne los hallazgos y conclusiones de los diferentes estudios desarrollados por el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad de la Cámara de Comercio de Cartagena durante 2020, los cuales abordan el impacto que ha tenido el Covid-19 en la economía local. Al realizar un balance de la economía de Cartagena y Bolívar en 2020, obtienen los siguientes resultados:

*“(i) Desde el año 2015 la economía departamental ha aumentado su crecimiento, registrando desde el 2016 -con excepción del 2018- tasas superiores a la nacional. No obstante, dadas las circunstancias actuales, el Banco de la República proyecta a cierre de 2020 una contracción de la actividad económica nacional en - 7,6%, siendo los sectores del turismo y el transporte -principalmente*

transporte aéreo- los más afectados. En este contexto, la economía en la Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena también cerrará el 2020 con “números rojos”. (ii) El Covid-19 pudo haber sido la principal causa de muerte en Colombia durante 2020; según las estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2020, la principal causa de muertes en Colombia fue la denominada Resto de ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias con el 20%, seguida de Enfermedades isquémicas del corazón (15%); en 2019 las participaciones de estas dos causas de muerte fueron 0,34% y 16% respectivamente. (iii) Las políticas implementadas por los países para contener la propagación del virus del Covid-19 causaron un fuerte impacto en el comercio mundial, y Colombia no fue ajena a estos efectos adversos y mucho menos el departamento de Bolívar. Las exportaciones de Bolívar sufrieron una fuerte caída. En el mes de mayo, las ventas al exterior alcanzaron un mínimo llegando a 109 millones de dólares. A partir del mes de julio las exportaciones departamentales comenzaron a mostrar signos de recuperación (iv) Las exportaciones de los productos minerales, en el mes de abril, se redujeron en - 90% respecto al mismo mes del 2019, situación explicada por la ruptura de la cadena de suministros al principio de la pandemia, una contracción global de la demanda y una disminución de los precios internacionales de las materias primas. Por su parte, los plásticos y cauchos, y sus manufacturas; aunque sufrieron una fuerte caída de sus exportaciones entre febrero y mayo, se recuperaron más rápidamente. Por último, los productos de la industria química han sido los que menor afectación han tenido. (v) En 2020 había 29.834 empresas con domicilio principal en la Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, cantidad que fue 19% inferior a la reportada en igual periodo de 2019. (vi) Los sectores con mayor cantidad de empresas en 2020 fueron: Comercio al por mayor y al por menor; Reparación de vehículos Automotores y Motocicletas y Alojamiento con el 40% del tejido empresarial, seguido por Alojamiento y servicios de comida (11%). La caída en el número de empresas en estos dos sectores fue del -17% y -29% respectivamente. • El 81% del tejido empresarial del sector de Actividades Artísticas, de Entretenimiento y Recreación desapareció del registro de empresas activas en 2020, pasando de 2.478 unidades económicas en 2019 a 471 en 2020. (vii) Al cierre del 2020, en la Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, se liquidaron un total de 5.643 empresas, alcanzando el pico de éstas en el mes de julio con 4.531. Las liquidaciones aumentaron drásticamente en el sector de Otras actividades de servicios (una buena parte de las empresas que opera en este sector son peluquerías) al pasar de 158 empresas liquidadas en 2019 a 740 en 2020. (viii) Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, el número de personas ocupadas en la ciudad de Cartagena en el trimestre móvil de septiembre – noviembre de 2020 fue de 406 mil, el cual resultó inferior en 5% a nivel de ocupación reportado en igual periodo de 2019. Esto significa que una reducción de 22 mil puestos de trabajo, siendo la mayoría de los sectores de Alojamiento y servicios de comida y Transporte y almacenamiento con 11 mil y 6 mil empleados menos respectivamente. (ix) Hemos analizado el comportamiento del tejido empresarial y el empleo a nivel local, así como el desempeño económico y el mercado laboral en el ámbito nacional y se observa algunos sectores con menor afectación en pérdida de empresas que podrían tener una mejor perspectiva de

*crecimiento si se mantienen el comportamiento visto a finales de 2020. Estos sectores son: Información y comunicaciones, Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire acondicionado y; Actividades de Atención de la Salud Humana y de Asistencia Social. (x) Por otra parte, los sectores con mayor afectación, que podrían tener una mejor perspectiva de crecimiento si se mantienen el comportamiento visto a finales de 2020, son: Distribución de Agua; Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales, Gestión de Desechos y Actividades de Saneamiento Ambiental; Construcción e Industrias manufactureras.”*

El impacto económico y social que causó la pandemia originada por el Covid-19 en 2020 en los municipios de la Jurisdicción de La Cámara de Comercio de Cartagena<sup>1</sup>, causó una contracción del tejido empresarial de aproximadamente 7 mil empresas menos que las reportadas en 2019. Las microempresas y los sectores asociados al turismo -principalmente las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación- fueron los más afectados. Esta caída en la actividad económica local se vio reflejada en el mercado laboral, el cual evidenció un fuerte aumento en el desempleo en el trimestre móvil septiembre – noviembre de 2020. Al tiempo que se da esta grave situación económica, también se observa un aumento en la causa de muertes no fatales denominada “Resto de otras enfermedades infecciosas y parasitarias”, pasando de menos del 1% sobre el total de muertes no fatales en 2019 a 24% en 2020. Aunque al cierre del 2019, el número total de instituciones prestadoras de servicios de salud en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena fue de 776, superior en 15% al de 2018, éstas han sufrido la presión que la propagación del Covid-19.

La crisis económica y de salud ha generado una presión en el gasto público no prevista en los presupuestos y en la dinámica de recaudo fiscal de la administración pública nacional y local. Si bien el presupuesto público en la mayoría de los municipios de la Jurisdicción de la Cámara ha venido en aumento en los últimos años, entre él, el destinado a la atención de salud, de seguro no fue suficiente para atender la coyuntura ocurrida en 2020, principalmente en materia económica, la cual ha sido tratada con recursos del gobierno nacional a través de línea de crédito a las empresas y subsidios a la nómina. También es muy seguro que el recaudo del fisco local haya caído de una manera importante en 2020.<sup>2</sup>

La Gobernación de Bolívar ha venido realizando las gestiones necesarias a través del Cobro Coactivo y Persuasivo respectivamente para alcanzar sus metas de recaudo en lo concerniente a las Vigencias Anteriores, pero pese a las estrategias utilizadas falta mucho por lograr, pues existe una cartera aproximada en la suma de \$63.704 millones de pesos, correspondiente al Impuesto Sobre Vehículo Automotor. Situación que conlleva a que la

---

<sup>1</sup> Cámara de Comercio de Cartagena, Antecedentes sobre impacto económico local causado por la Pandemia del Covid 19, Centro de Estudios para el desarrollo y la Competitividad, 2020.

<sup>2</sup> Cámara de Comercio de Cartagena, Informe Económico de los municipios Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, Centro de Estudios para el desarrollo y la competitividad, 2020.

administración departamental adelante una gestión efectiva que permitirá mayores ingresos, es decir disminuyendo su progresivo aumento y acrecentar por el contrario su recaudo.

La Cartera al corte mes de diciembre de 2020 por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor* se detalla de la siguiente *Tabla N° 1*:

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Capital	14.078	22%
Intereses	38.570	61%
Sanciones	11.056	17%
<b>Total</b>	<b>63.704</b>	<b>100%</b>

**Tabla N° 1. Cartera a corte diciembre de 2020**

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

En la tabla anterior observamos que los *Intereses* y *Sanciones* que actualmente constituyen la cartera por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor*, supera al *Capital* en 353%, situación que conlleva a que el Departamento de Bolívar dentro de su autonomía tributaria plantee la propuesta de generar ingresos dentro de un periodo determinado de tiempo, fijando una tasa especial para la liquidación de *Intereses* y *Sanciones*, y así Incentivar un Mayor Recaudo de la Cartera Morosa.

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

A corte de diciembre de 2020, existen alrededor de 31.919 propietarios que se encuentran en Condición de Morosos, por concepto de Impuesto Sobre Vehículo Automotor. En este orden de ideas, el Saneamiento de las Finanzas Públicas y el Fortalecimiento de las arcas del Departamento son una prioridad para la actual Administración. Por lo cual pretendemos realizar un ajuste transitorio en las tasas que fortalecerá nuestras estrategias para la consecución de mayores ingresos, pero adicionalmente, se busca equiparar las tasas de interés a unas tasas atractivas en el mercado que permitirán incentivar que el contribuyente con menores costos se ponga al día con sus obligaciones, debido a las bajas tasas de

captación ofrecidas que están por debajo del mercado financiero actual, generando una alta captación de recursos ante los ajustes de tasas de interés ofrecidos desde que entre en vigencia esta Ordenanza hasta el 31 de diciembre de 2021.

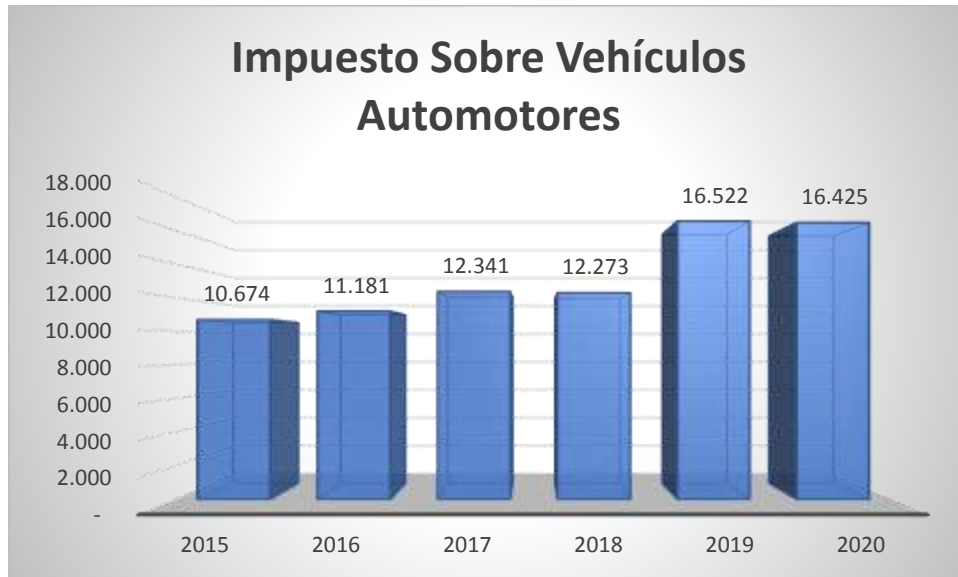
En el caso del Departamento de Bolívar, entre las vigencias 2015 a 2020 fueron implementadas las *Condiciones Especiales de Pago e Incentivos* definidos en artículos 55, 56 y 57 de la Ley 1739 de 2014, Ley 1819 de 2016 y Ley 1943 de 2018, decreto ley 678 de 2020 las cuales concedieron descuentos a los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

Dado lo anterior, realizaremos el análisis del comportamiento que el *Impuesto Sobre Vehículo Automotor* tuvo durante las vigencias fiscales 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, en las cuales operó la condición espacial para el pago, y de esta manera visualizar la variación positiva del recaudo del impuesto.

En la siguiente *Tabla N° 2 y Gráfico N° 1*, se ilustra el comportamiento que ha tenido esta renta (los valores solo incluyen el componente de impuesto, no incluye intereses ni sanciones) y se demuestra la conveniencia de adoptar este tipo de Políticas Fiscales, dado el *Incremento Positivo en el Recaudo de la Cartera* de esta medida en las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

<b>Renta</b>	<b>Vigencia 2015</b>	<b>Vigencia 2016</b>	<b>Vigencia 2017</b>	<b>Vigencia 2018</b>	<b>Vigencia 2019</b>	<b>Vigencia 2020</b>
Impuesto Sobre Vehículos Automotores	10.674	11.181	12.341	12.273	16.522	16.425

**Tabla N° 2. Comportamiento del Recaudo del Impuesto sobre Vehículos 2015 - 2020**  
Fuente: Dirección de Ingresos de la Gobernación de Bolívar – Cifras en millones de pesos



**Gráfico N° 1. Comportamiento del Recaudo del Impuesto sobre Vehículos 2015 - 2020**

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

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

#### **PARTE 5. BENEFICIOS DE LA MEDIDA**

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

Teniendo en cuenta lo anterior, planteamos un ajuste en las tasas aplicable a las deudas existentes que generan intereses por periodos cortos, tal como se describe en la *Tabla N° 3*.

<i>Tasa de Interés Simulada Periodo de Aplicación</i>	<i>Periodo de Aplicación</i>	<i>Porcentaje de Disminución</i>	<i>Porcentaje Aplicable</i>	<i>Tasa de Interés Ajustada-Simulada</i>
21,98%	Desde la entrada en vigencia de la Ordenanza hasta el 31 de diciembre de 2021	100%	00%	0.00%

**Tabla N° 3. Tasas Aplicables a Deudas Existentes**

*Fuente: Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Bolívar*

La Superintendencia Financiera al inicio de cada mes, fija la tasa de interés aplicable a las deudas tributarias. Para efectos del ejercicio, se simulan la tasa teniendo como referencia la última tasa aplicable en el mes de enero de 2021 que fue de 23,98%, reducida en dos (2) puntos porcentuales que ordenó la norma, quedando en 21,98%. Tasa conocida a la fecha del estudio.

Como se muestra en la *Tabla N° 3*, para las deudas de impuestos que han generado algún tipo de mora, los intereses que se tengan que liquidar con una tasa, por ejemplo, del periodo de entrada en vigor de la Ordenanza hasta el 31 de diciembre de 2021, con una tasa del 21.98% se ajustará en un 100% para el periodo señalado, cobrando solo con una tasa reducida al 00%. Resultando una tasa de interés ajustada de 0.00%.

Esta tasa de interés reducida será aplicada **de manera transitoria** cuando el contribuyente cancele la totalidad de la deuda; o en su defecto, la totalidad de la deuda de las vigencias que este escoja para pagar, y que se cause hasta el 31 de diciembre de 2021.

## **PARTE 6. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO DE LA MEDIDA**

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

<b><i>Periodo de Aplicación</i></b>	<b><i>Tasa de Interés Ajustada-Simulada</i></b>	<b><i>Capital a Pagar</i></b>	<b><i>Sanción a Pagar</i></b>
Desde entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021	0,00%	100%	100%

**Tabla N° 4. Ajuste Propuesto**

*Fuente: Calculo simulado partiendo de la tasa de febrero de 2020 – Secretaria de Hacienda de la Gobernación de Bolívar*

La *Tabla N° 4* nos muestra cómo se comportaría el sistema de liquidación de los tributos para las deudas que presentan algún interés tributario, en el periodo de ajuste de tasas. Se recaudaría el 100% del Capital y trabajaríamos con las tasas anteriormente señaladas en los periodos establecidos.

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



<b>Tipo De Impuesto</b>	<b>Periodo</b>	<b>Capital Pagado</b>	<b>Intereses Pagados Recaudados</b>	<b>Sanciones</b>	<b>Costo Fiscal</b>	<b>Recuperación Cartera</b>
Impuesto Sobre Vehículos	Desde entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021	4.223	0	3317	11.571	7.540
<b>Totales</b>		<b>4.223</b>	<b>0</b>	<b>3.317</b>	<b>11.571</b>	<b>7.540</b>

**Tabla Nº 5. Proyección Costo Fiscal Implementación Ordenanza**

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

En resumen, la medida contenida en el presente Proyecto de Ordenanza permite obtener ingresos totales por concepto de cartera (Capital, Sanciones e Intereses) por la suma de \$7.540 millones de pesos; al final del periodo de incentivos con un Costo Fiscal de \$11.571 millones de pesos, derivado del ajuste que se genera en la tasa de interés.

La recuperación de cartera proyectada corresponde al 30% desde la entrada en vigencia hasta el mes de diciembre de 2021, del monto total de cartera acumulado de impuesto vehicular a diciembre de 2020.

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

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

Fuente: Pagina Banco de la Republica

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

Ahora bien al comparar los pagos que un contribuyente ha realizado de manera oportuna, sin que haya cancelado ningún tipo de interés pues pagó solo el capital al realizarlo de manera puntual, implica que no existe afectación si se realiza un ajuste en las tasas de interés moratorio pues el moroso además de pagar ese capital que aún está vigente, necesariamente bajo el mecanismo propuesto va a pagar intereses simplemente ajustado en un corto periodo de tiempo a una tasa más baja lo que si bien es un alivio en la situación morosa del contribuyente no implica tratamiento fiscal beneficioso pues el contribuyente cumplido no se vio abocado al pago de intereses y la administración no está dejando de cobrarlo al moroso.

## **PARTE 7. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL**

El Impacto Fiscal de una medida de beneficios tributarios, se obtiene al revisar los recursos que la misma va a permitir condonar desde el momento de su aplicación y hasta la fecha final de su vigencia. En ese orden de ideas, es preciso manifestar que la Ordenanza tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021. Proyecta Ingresos que ascienden por el orden de los \$7.540 millones de pesos y un Costo Fiscal de \$11.571 millones pesos, cuyo costo se constituiría en un beneficio para los contribuyentes del impuesto sobre vehículos automotores los cuales de alguna manera han podido ser afectados económicamente por la las consecuencias de la pandemia el Covid-19.

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

La Administración Departamental en el propósito de poder suplir los costos fiscales que genera la aprobación de esta iniciativa, implementará un agresivo proceso de Cobro Coactivo de las obligaciones por concepto de *Impuesto Sobre Vehículo Automotor* correspondiente a las vigencias 2021, y anteriores rezagos que nos permitirá obtener la meta de recaudo, para

lo cual disponemos de 31.919 Mandamientos de Pagos sobre estas vigencias en responsabilidad asignada a la Dirección de Cobro Coactivo de la Gobernación de Bolívar.

En todo caso, es importante señalar que las Amnistías Tributarias han sido reconocidas como instrumentos de Política Fiscal. Sin embargo, la Corte ha estimado que su uso frecuente no cumple con los objetivos propuestos. Al contrario, en la Sentencia C-511 de 1.996 se estableció que: *“las amnistías tributarias, transformadas en práctica constante, erosionan la justicia y la equidad tributaria. Se produce, en el largo plazo, un efecto desalentador, en relación con los contribuyentes que cumplen la ley y, respecto de los que escamotean el pago de sus obligaciones, un efecto de irresistible estímulo para seguir haciéndolo. La ley no puede contribuir al desprestigio de la ley. Resulta aberrante que la ley sea la causa de que se llegue a considerar, en términos económicos, irracional pagar a tiempo los impuestos.”*

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

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

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

*...”1. No puede ser genérica. Así, deben mediar situaciones excepcionales que justifiquen su adopción.*

*2. No pueden tratar de manera más favorable a los incumplidos que a los cumplidos.*

*3. Deben ser proporcionadas y razonables. Así, debe tratarse de manera más gravosa a los incumplidos que a los cumplidos de tal forma que no se entienda que es más rentable incumplir las obligaciones tributarias que cumplir con ellas.”*

Los efectos económicos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza. Las entidades territoriales están llamadas a tomar medidas presupuestales para hacer uso eficiente de los recursos y ser muy efectivos en las estrategias a plantear para volver a dinamizar la economía y poder atender las demandas sociales.


Por otra parte, de conformidad con las estimaciones efectuadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias. De acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, se estima que una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirven de fuente de pago para el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000.

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

Por todo lo anteriormente expuesto, ponemos en consideración de la Honorable Asamblea del Departamento de Bolívar este importante Proyecto de Ordenanza y le dé trámite de manera favorable, toda vez que se trata de recursos destinados a sanear la cartera y

obligaciones tributarias pendientes de pago a favor del Departamento de Bolívar, que permitirán mejorar los Indicadores y la situación financiera de la entidad territorial.

Atentamente,

  
FIRMA ESCANEADA  
VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF  
Gobernador de Bolívar

Vº Bº: Dr. Juan Mauricio González - Secretario Jurídico \_\_\_\_\_

Vº Bº: Dra. Nohora Serrano Van Strahlen – Directora Actos Administrativos \_\_\_\_\_

Vº Bº: Dr. Carlos José Polanco Benavides, Secretario de Hacienda \_\_\_\_\_

Proyectó: Dr. Ever Manuel Caicedo Mercado, Técnico Operativo Secretaria de Hacienda \_\_\_\_\_

**Bolívar  
primero**

PROYECTO DE ORDENANZA N° \_\_\_\_\_ 2021

**“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DE BOLÍVAR, PARA OTORGAR BENEFICIOS TRIBUTARIOS, SE FIJEN LAS TASAS DE INTERESES MORATORIOS APLICABLES A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS DEPARTAMENTALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR**

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

**ORDENA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorícese al Gobernador del Departamento de Bolívar, para que otorgue beneficios tributarios, consistentes en la reducción de la tasa de intereses moratorios aplicables a las deudas tributarias vigentes y exigibles, hasta el 31 de diciembre de 2020. Estos beneficios serán aplicables durante el periodo comprendido entre la expedición del decreto que fija esta reducción y el 31 de diciembre del 2021.

La tasa de reducción se fijará de conformidad al ordenamiento legal vigente y concordante, y a los estudios de cálculo para determinar dicha reducción.

La tasa de interés reducida será aplicada al momento de la cancelación de la deuda o sobre las vigencias causadas que el contribuyente escoja para pagar.

**PARÁGRAFO 1:** Los contribuyentes que, en el período de aplicación de las tasas de interés reducida, suscriban convenios de pagos por sus deudas tributarias abonando mínimo el 30% de su obligación, podrán diferir el saldo en cuotas mensuales iguales respetándose la tasa vigente a la firma el convenio; si se presenta incumplimiento por parte del contribuyente, se procederá a reliquidar la deuda con las tasas vigentes sin beneficio de reducción.

**PARÁGRAFO 2:** La tasa ajustada de intereses moratorios que determine el gobierno departamental, aplicará en los conceptos de las tasas y multas emitidas por los organismos de Transito Departamental o quien haga sus veces, durante el periodo comprendido desde la entrada en vigor del decreto que se expida para tal fin y hasta el 31 de diciembre de 2021.

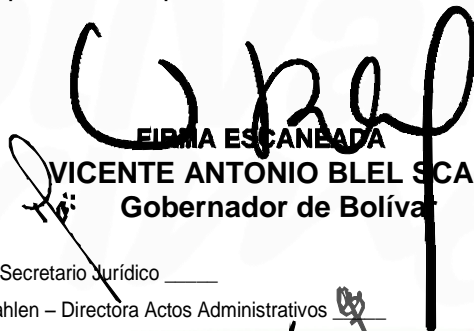
**ARTICULO SEGUNDO.** Facúltese al Gobernador de Bolívar, para que dentro de los treinta (30) días, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ordenanza, expida el Decreto que reglamente los aspectos que, de conformidad con las normas concordantes y complementarias sobre el particular,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

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

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

### PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Proyecto de Ordenanza presentado por:



FIRMA ESCANEADA  
VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF  
Gobernador de Bolívar

Vº Bº: Dr. Juan Mauricio González - Secretario Jurídico \_\_\_\_\_

Vº Bº: Dra. Nohora Serrano Van Strahlen – Directora Actos Administrativos \_\_\_\_\_

Vº Bº: Dr. Carlos José Polanco Benavides, Secretario de Hacienda \_\_\_\_\_

Proyectó: Dr. Ever Manuel Caicedo Mercado, Técnico Operativo Secretaria de Hacienda \_\_\_\_\_