

REPUBLICA DE COLOMBIA.



CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

Barranquilla, 16 de julio de 2021

Doctor:

OSCAR DAVID GALAN ESCALANTE

Presidente

Comisión Segunda de Presupuesto y Asuntos Fiscales

CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

E.S.D.

REF: PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACUERDO: POR EL CUAL SE GRAVA CON ESTAMPILLAS PROCULTURA Y BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR LOS CONTRATOS QUE CELEBREN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE GERENCIA, ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS Y/O ASISTENCIA TÉCNICA”

Honorables Concejales Miembros de la Comisión Segunda de Presupuesto y Asuntos Fiscales del Honorable Concejo Distrital De Barranquilla:

Yo, OSCAR DAVID GALAN ESCALANTE, Ponente del Proyecto de Acuerdo de la referencia, por medio de la presente me permito comunicar a ustedes, que he sido designado Ponente del Proyecto de Acuerdo: POR EL CUAL SE GRAVA CON ESTAMPILLAS PROCULTURA Y BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR LOS CONTRATOS QUE CELEBREN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE GERENCIA, ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS Y/O ASISTENCIA TÉCNICA”

Por lo anterior, presento la Ponencia para Primer Debate, la cual sustentaré ante esta Honorable Comisión Segunda de Presupuesto y Asuntos Fiscales del Honorable Concejo Distrital de Barranquilla, en aras de surtir el Primer Debate reglamentario de todo Proyecto de Acuerdo, lo cual hago en los siguientes términos.

CONSIDERACIONES DE ORDEN FACTICO Y LEGAL

El alcalde Distrital de Barranquilla en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 315 numerales 1,3 y 5 de la Constitución Política; el artículo 29, literal a) numerales 1 y 2 de la Ley 1551 de 2012, presenta a consideración de la Honorable Corporación Distrital, el proyecto de Acuerdo, **“Por el cual se grava con estampillas Pro Cultura y Bienestar del adulto mayor los contratos que celebren las entidades descentralizadas en ejecución de los contratos de gerencia, administración de recursos y/o asistencia técnica”**

AUTONOMÍA TRIBUTARIA DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA

El Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el Artículo 313 numeral 4 de la norma superior, delinean el “principio de autonomía



CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

tributaria” mediante el cual las entidades territoriales tienen facultades propias para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En virtud de esa autonomía, los concejos municipales y distritales pueden decretar los tributos y gastos locales. En ese orden de ideas, en virtud del principio de predeterminación legal de los tributos, el establecimiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria corresponde exclusivamente a los organismos de representación popular, porque el propio Artículo 338 de la Constitución de 1991, asignó a las leyes, las ordenanzas y los Acuerdos la función indelegable de señalar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos. Así, en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual, en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios para regular directamente los elementos de los tributos que la Ley les haya autorizado.

ATRIBUCIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES DEL CONCEJO DISTRITAL

El Artículo 287 de la Constitución Política señala que “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.” Conforme con ello, el artículo 313 de la Carta Política, numeral 4ª estableció que le compete a los Concejos Municipales “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

El artículo 66 de la Ley 383 de 1997 dispuso que los municipios y distritos, “para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.”

Los numerales 6 y 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificados por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establecen como función de los concejos distritales y municipales: “6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley (...) Así, con base en los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio de las Altas Cortes en materia de facultad impositiva territorial ha sido reconocer que los concejos municipales, a la luz de la Constitución Política, tienen plenas facultades para determinar los elementos de los tributos de conformidad con los parámetros señalados por el legislador¹.

En cuanto a esto, la Constitución Política en el artículo 338 señaló la competencia de los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinarán los presupuestos objetivos de los gravámenes, de acuerdo con la Ley, sin que tal facultad fuera exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios.

REPUBLICA DE COLOMBIA.



CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

De ahí que, en virtud de la facultad impositiva, las entidades territoriales puedan determinar los elementos de los tributos de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

En este orden de ideas, establecen los numerales 6 y 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, aplicable al Concejo Distrital de Barranquilla en virtud de lo previsto por artículo 123 de la Ley 1617 de 2013, como función de los concejos distritales y municipales:

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley. (...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO.

La presente iniciativa tiene por objeto que este Honorable Concejo Distrital de Barranquilla en el marco de ejecución del Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Soy Barranquilla” y especialmente en apoyo a las estrategias de posicionamiento de administración pública eficiente y Efectividad y Estabilidad Del Sistema Tributario, avale que se obtenga el pago de las estampillas pro- cultura y pro- bienestar del adulto mayor por los contratos que se celebren en ejecución de los contratos de gerencia de proyectos, administración de recursos o asistencia técnica, por las entidades descentralizadas del Distrito.

PLAN DE DESARROLLO 2020 – 2023 “SOY BARRANQUILLA”

El Plan de Desarrollo 2020 – 2023: ‘Soy Barranquilla’, adoptado mediante el Acuerdo 001 del 2020 contempla una visión de ciudad equitativa, conectada, biodiversa, atractiva y próspera. Por lo que la política administración pública eficiente se continuará con el desarrollo de estrategias para promocionar un modelo de gestión transparente, que oriente la actuación de los funcionarios basados en principios éticos, en la disposición y acceso de la información pública, que incremente la credibilidad y confianza de los ciudadanos y optimice la gestión pública hacia el logro de los objetivos en armonía con la sostenibilidad del medio ambiente.

Para lograr resultados en materia financiera, mantener una inversión creciente a lo largo de los últimos años y lograr una coherencia y equilibrio presupuestal entre las rentas, el Distrito de Barranquilla ha implementado de manera continua acciones para procurar una disponibilidad creciente de los ingresos. De modo que estos ingresos en el periodo 2015 - 2018 ha registrado un crecimiento del 16,3% promedio anual. Por el lado de los ingresos tributarios, se ha generado una capacidad institucional para el cobro de estos, lo que sumado a la ejecución de proyectos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, ha incrementado la confianza en los contribuyentes y generado una buena cultura tributaria



REPUBLICA DE COLOMBIA.



CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

Aunado a lo anterior, una de las principales estrategias de posicionamiento de Barranquilla consiste en la Efectividad y Estabilidad Del Sistema Tributario, en este sentido, se busca optimizar el desarrollo y ejecución de programas de gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales, de acuerdo con la normatividad vigente que permitan mantener y fortalecer la gestión tributaria del Distrito de Barranquilla.

CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS DE GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS O DE ASISTENCIA TÉCNICA

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece: “ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, **previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad**, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)” (negrilla extratextuales).

El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 prevé: ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. **Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.** (...) (negrillas extratextuales)

Dadas las características del contrato atípico de gerencia integral de proyectos, este constituye un instrumento adecuado para la ejecución de proyectos complejos que implican especial dedicación de equipos humanos y técnicos y alto grado de dedicación y conocimiento. Por la naturaleza de tales contratos corresponde al gerente integral, a su vez, celebrar los contratos derivados necesarios para la ejecución de los proyectos los cuales se encuentran sujetos a la tributación nacional y local. Teniendo en cuenta La intención de mutua colaboración el Concejo distrital, ha exonerado los contratos con sus entidades descentralizadas y los de estas con particulares; no obstante en la ejecución de este tipo de contratos por entidades descentralizadas si no se gravan se está rompiendo la equidad con los que son contratados de manera directa por el Distrito que si están gravados con estampillas, por lo que se justifica la necesidad de equiparar estos contratos a los ya exonerados.

PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA

El principio de equidad tributaria, encontramos lo siguiente: artículo 363 de la Constitución Política de Colombia dispone: ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

REPUBLICA DE COLOMBIA.



CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

El primero ha sido entendido por la Corte Constitucional de acuerdo con la sentencia C-059/ 19 como: “Aquel criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.”

Así mismo, el tribunal constitucional, mediante la sentencia C-600/15 ha comprendido dos variables frente a la equidad tributaria, así: “(i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.”

En ese sentido, el componente horizontal se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo. En cambio, el componente vertical guarda identidad de propósitos con el principio de progresividad tributaria, el cual se predica no de los contribuyentes individualmente considerados, sino del sistema impositivo en su conjunto.

En cuanto al principio de progresividad propio del componente vertical, la sentencia C-010 de 2018 ha comprendido que: “Este principio compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado por lo que se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.”

Por otra parte, la sentencia C-932/04, estableció una metodología para analizar el principio de equidad tributaria, al respecto alude: “El principio de equidad tributaria toma fundamento en el juicio de igualdad, con el propósito de determinar si una medida impositiva, la consagración de una exención o la determinación de una herramienta de recaudo, cumplen o no con la obligación de dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes o a destinatarios que están en circunstancias idénticas o asimilables”.

Lo anterior, conforme a la sentencia C-521/19, significa que: “En el juicio de igualdad se debe determinar si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares y, de superarse esta etapa, se deberá proceder a realizar un juicio integrado de igualdad o juicio de razonabilidad de la medida, en el que se estudia la legitimidad, importancia e incluso necesidad del fin y del medio, así como la adecuación e idoneidad del trato diferenciado y, en algunos casos, cuando estén en riesgo derechos fundamentales, grupos vulnerables o se haya hecho uso de criterios



CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA

prohibidos de discriminación, se debe verificar la proporcionalidad estricta de la medida frente a los principios afectados.”

De estos tres principios devienen conceptos como el de justicia e igualdad en materia tributaria.

El principio de equidad tributaria demanda sistemas tributarios que promuevan el aporte ciudadano de manera directamente proporcional a su expresión de riqueza que constituye el detonante (hecho económico) de la obligación tributaria.

Esta propuesta no genera impacto fiscal negativo para el Distrito, todo lo contrario permitirá que se obtenga el pago de la estampilla por los contratos que se celebren desde la vigencia de este acuerdo en ejecución de los contratos de gerencia de proyectos, administración de recursos o asistencia técnica, por las entidades descentralizadas del distrito.

Por lo que nos proponen ajustar los artículos 21 y 23 del Acuerdo 23 de 2017 compilados en el artículo 121 parágrafo segundo de la estampilla pro-cultura, y en el parágrafo sexto del artículo 132 de la estampilla pro-bienestar del adulto mayor del Decreto 119 de 2019, por medio de los cuales se desgravo de las estampillas la actividad contractual de las empresas entidades descentralizadas directas o indirectas, del tipo de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, cuando se encuentren en competencia con el mercado.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, me permito presentar la siguiente PROPOSICION

PROPOSICION

En mi condición de Ponente del Proyecto de Acuerdo, **POR EL CUAL SE GRAVA CON ESTAMPILLAS PROCULTURA Y BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR LOS CONTRATOS QUE CELEBREN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE GERENCIA, ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS Y/O ASISTENCIA TÉCNICA** me permito proponer a los Honorables Concejales miembros de la Comisión Segunda de Presupuesto y Asuntos Fiscales del Concejo Distrital de Barranquilla se sirvan impartir aprobación a la Ponencia para Primer Debate, presentada para su estudio y consideración, así como al articulado del Proyecto de Acuerdo, con las recomendaciones, modificaciones, adiciones o supresiones que consideren necesarias y que presenten los Honorables Concejales que conforman esta Comisión, en el estudio de Primer Debate, según los tramites de ley.

Atentamente,


JULIO ALVAREZ
Ponente