



Partido de la U
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL



DESTINATARIO 20150111-15
OSCAR JAVIER GONZALEZ AZA

REMITENTE DRA CARLOS ANTONIO CORONEL
AREA JURIDICO
ASUNTO REMISION DE DOCUMENTOS

FOLIOS: 22

HORA: 03:30 PM
FECHA: 09/04/2015

Recibido el 09-04-15
5:00pm

REMITE : DIRECCIÓN JURÍDICA
DESTINO : CONSEJO DE ÉTICA
REFERENCIA : REMISIÓN DE EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS
FECHA : 7 DE ABRIL DE 2015

Atento Saludo.

Por considerar de su competencia para una eventual apertura, desarrollo, trámite y finalización de las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, la Dirección Jurídica se permite remitir a ustedes, los antecedentes que a continuación se relacionan:

1. Rad. Interno No. 20150366 – Asunto: Doble militancia, Concejal del Municipio de Andes-Antioquia "GERARDO EMIGDIO HENAO FERNÁNDEZ". Cinco (5) Folios.
2. Rad. Interno No. 20150367 – Asunto: Doble militancia, Concejal del Municipio de Andes-Antioquia "ÓLMER DAVID SOLÍS TOBÓN". Cuatro (4) folios.
3. Rad. Interno No. 20150331 – Asunto: Petición especial de doble militancia contra el Presidente del Concejo Municipal de Madrid-Cundinamarca, "CARLOS RAMÍREZ SANTOS". Seis (6) folios.
4. Rad. Interno No. 20150273 – Asunto: Inhabilidad Concejal de Leticia "MARIA NELLY BECERRA CARVALHO". Siete (7) folios.

Lo anterior con la finalidad de que se adelanten en el menor tiempo posible, los trámites que de conformidad con el Estatuto, Código de Control Ético y las demás disposiciones complementarias le corresponden a éste órgano de control.

Cordialmente,

CARLOS A. CORONEL H.
Director Jurídico

Anexo lo anunciado

U nidos, como debe ser!
Calle 72 Número 7-55 3459099 Bogotá D.C Colombia
Contáctenos: www.partidodelau.com

+3 2

Leticia, Febrero 16 de 2.015

20150273

ENTIDAD: ALVARO LOPEZ HERNANDEZ FOLIOS: 12
DESTINATARIO: JURIDICO CARLOS CORONEL
ASUNTO: INHABILIDAD DE CONCEJAL DE LETICIA
HORA: 02:47 PM
FECHA: 16/02/2015

**HONORABLE SENADOR
ROY BARRERAS
PRESIDENTE PARTIDO DE LA U
BOGOTA D.C.**

REFERENCIA : INMINENTE INHABILIDAD DE LA CONCEJAL MARIA NELLY BECERRA CARVALHO DEL PARTIDO DE LA U EN EL CONCEJO MUNICIPAL DE LETICIA - AMAZONAS.

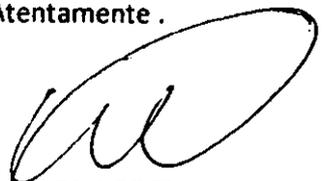
Cordial y respetuoso saludo .

Como militante y preocupado por la situación de nuestro partido en el Amazonas vemos con gran preocupación la postulación nuevamente al Concejo Municipal de Leticia de la actual Concejal **MARIA NELLY BECERRA CARVALHO** y que el Partido de la U le otorgue nuevamente el Aval político para las próximas elecciones ya que cursa en contra de ella **INVESTIGACION DISCIPLINARIA** en la **Procuraduría General de la Nación** que se encuentra en la Etapa de Fallo Definitivo. Perdería nuestro partido ese Aval para otro aspirante al Concejo Municipal de Leticia .

Nos permitimos anexar a la presente (12) folios de la **SALA DISCIPLINARIA** de la **Procuraduría General de la Nación** de fecha 09 de Octubre de 2.014 aprobado en Acta de la sala No 32.

En espera que el partido tome los correctivos necesarios y a tiempo respecto a este caso.

Atentamente .


**ALVARO LOPEZ HERNANDEZ
MILITANTE PARTIDO DE LA U**



3
+2

SALA DISCIPLINARIA

Bogotá, d. c., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)
Aprobado en acta de sala No. 32

Radicación	161-5893 (ius 2012-146661 iuc o-2012-100-514866)
Investigados	José Ignacio Lozano Guzmán y otros
Cargo y Entidad	Alcalde, subsecretaría administrativa y concejales — Municipio de Leticia (Amazonas)
Quejoso	Pedro Quiñónez Nuñez
Fecha queja	9 de abril de 2012
Fecha de los hechos	Primer bimestre de 2012
Asunto	Apelación contra decisión de archivo

P. D. P.: Dra. MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ

Con fundamento en la función otorgada en el numeral 1, artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000, la Sala Disciplinaria procede a conocer en segunda instancia el proceso disciplinario de la referencia adelantado por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública.

1. ANTECEDENTES PROCESALES:

Mediante escrito del 9 de abril de 2012, radicado el mismo día en el SIM, el señor Pedro Quiñónez Nuñez puso en conocimiento de esta Procuraduría las presuntas irregularidades en las que incurrieron el alcalde de Leticia y los concejales con la expedición del Acuerdo 3 del 20 de febrero de 2012, mediante el cual se establecieron procedimientos para el recaudo de la cartera morosa de los impuestos predial unificado, industria y comercio, tránsito y Tauchí, ya que el tratamiento preferencial que allí se le da a los deudores es inconstitucional porque atenta contra el principio de igualdad y equidad tributaria. Aunado a ello, también denuncia el trámite que se está llevando a cabo en las oficinas Jurídica y de Cobro Coactivo respecto de dicho Acuerdo (ff. 1-2 c. o. 1).

Por esta circunstancia denunciada, la Procuraduría Regional de Amazonas resolvió el 17 de mayo de 2012 iniciar indagación preliminar en contra de los señores José Ignacio Lozano Guzmán, Esmelin Álvez Alvarado, María Nelly Becerra Carvalho, Robert Benjumea Acuña, Beatriz Díaz Piñeros, José Rodrigo Gamba Moreno, Miguel Huanari Pereira, Mery Mareña Ipuchima Martínez, María Yolanda Lara Ahuanari, Jorge Mariño Ruiz, Bertha Pineda Bernal, Víctor Andrés Ramírez Arbeláez, Grimaldo Ramos Bautista, Luz Dary Santamaría Rodríguez y Deisy Elizalde del Águila, en su calidad de alcalde, el primero de ellos; de concejales, los restantes, y la última, en su condición de secretaria Administrativa del municipio de Leticia (Amazonas), para la época en que ocurrieron los hechos (ff. 51-54 c. o. 1).

El 21 de noviembre de ese año, la citada Procuraduría Regional remitió por competencia el presente proceso a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa (ff. 113-114 c. o. 1) y esta, a su vez, dispuso el 21 de enero de 2013 remitirlo a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública en consideración a la naturaleza del asunto (f. 134 c. o. 1).



La Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública resolvió el 23 de abril de 2013 iniciar investigación disciplinaria contra el alcalde, la subsecretaria administrativa y los trece concejales relacionados en precedencia (ff. 139-144 c. o. 1) y el 29 de noviembre siguiente ordenó la terminación del procedimiento y el consecuente archivo de la actuación disciplinaria (ff. 400-408 c. o. 2).

Informado el quejoso de la decisión que antecede, el 31 de diciembre de 2013 interpuso recurso de apelación ante la Procuraduría Regional de Amazonas, escrito que fue radicado en la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014 (ff. 439-443 c. o. 2), el cual fue concedido el 26 de febrero siguiente (ff. 444-445 c. o. 2).

2. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA:

En las consideraciones consignadas en el auto de terminación del proceso disciplinario, la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública empezó transcribiendo los considerandos 5 y 7 del Acuerdo 3 del 20 de febrero de 2012 que contemplan las razones por las cuales se acudió a la amnistía tributaria.

A continuación indicó que el alcalde y la secretaria administrativa de Leticia, certificaron el 27 de febrero de 2012 que no le encontraron reparo legal, constitucional o inconveniencia alguna al citado acuerdo y que ordenaron su remisión al gobernador de Amazonas para la revisión que la ley ordena.

También trajo a colación apartes del Boletín 1 de septiembre de 2006, titulado «Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales» del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en donde se precisa que aun cuando están prohibidos y son inconstitucionales los tratamientos preferenciales (amnistías, condonaciones y descuento de intereses) en los que se ofrezca una rebaja del capital en mora y los intereses causados porque atentan contra los principios de igualdad y equidad, excepcionalmente se puede acudir a ellos si se demuestra la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de dichas medidas.

Con posterioridad a ello, entró a destacar los argumentos expuestos por algunos de los disciplinados en sus versiones libres, de donde se desprende que el alivio tributario adoptado fue producto del difícil panorama financiero por el que atravesaba el municipio, que se hizo uso de dicha medida con fundamento en los derroteros expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-511 de 1996, en la autonomía territorial en materia fiscal y en las facultades legales otorgadas al Concejo.

Respecto del material probatorio obrante en el expediente, citó el documento contentivo del estudio técnico elaborado en enero de 2012 por la secretaria Administrativa y Financiera de la Alcaldía de Leticia para la implementación del programa de recaudo de impuestos mediante la estrategia de alivios tributarios en donde se destaca el leve crecimiento del número de contribuyentes del impuesto predial unificado y el aumento porcentual de esta cartera morosa, una reducción de los intereses del impuesto de industria y comercio, y el bajo recaudo de la cartera de los acuerdos de pago suscritos con los beneficiarios del proyecto de vivienda de interés social Urbanización Tauchi.



También mencionó el oficio SF 051-01-076 del 13 de junio de 2013 en el cual la Secretaría Financiera muestra cómo se ha incrementado el recaudo del impuesto predial y del de industria y comercio del 2009 al 2012 como consecuencia de la susodicha amnistía de los intereses de mora.

Igualmente resaltó el *a quo* que uno de los concejales investigados allegó copia del auto del 14 de diciembre de 2004 mediante el cual la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa ante un caso similar ordenó el archivo definitivo del expediente 013-91581-03 porque consideró que la crisis financiera y social por la que atravesaba el municipio justificaba la medida porque gran parte de los deudores se pondrían al día con la entidad, sin que esto implicara desigualdad, pues no se trató de exoneración del pago del tributo, sino de rebaja de intereses moratorios.

Con dicho acervo probatorio le quedó claro al fallador de instancia la difícil situación económica que atravesaba el municipio de Leticia, como consecuencia, entre otras, por la disminución tan marcada del recaudo de sus impuestos; que en virtud de la autonomía constitucional de las entidades territoriales prevista en el artículo 287 de la Carta Política para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, el Concejo de Leticia, a solicitud del Alcalde, expidió el referido Acuerdo 3, reglamentado mediante Decreto 19 de 2012; que el Acuerdo 3, autorizó al alcalde para aplicar descuentos de intereses moratorios, dejando incólume la base del impuesto, respecto de la cual sí se predica la inconstitucionalidad de cualquier tipo de exención en su pago.

En este orden de ideas, consideró que la expedición del Acuerdo 3 del 20 de febrero de 2012 resultó acorde con los principios que informan el estado de derecho, de los cuales es de su esencia establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus fines; por lo tanto, encontró el *a quo* que los hechos investigados no revistieron el carácter de irregularidad disciplinaria y, en consecuencia, ordenó la terminación del proceso disciplinario y el archivo correspondiente.

3. RECURSO DE APELACIÓN:

El recurrente inició su escrito haciendo un recuento de los antecedentes de la queja y de la actuación disciplinaria adelantada, para enfatizar que en la providencia proferida el 29 de noviembre de 2013 no se evidencia una argumentación jurídica de fondo que sirva de base para fundamentar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales para la expedición de acuerdos que confieran beneficios tributarios, por el contrario, se sustentó en las declaraciones hechas por el alcalde y los concejales implicados.

Dentro del título SUSTENTACIÓN JURÍDICA Y MOTIVOS DE LA INCONFORMIDAD procedió a señalar que en el presente asunto se violó el artículo 294 de la Constitución Política que prevé que «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».

Con fundamento en la sentencia C-511 de 1996 adujo que la amnistía de intereses en los tributos ya causados es discriminatoria porque desconoce el principio de igualdad, ya que se exonera de pagar intereses moratorios a los contribuyentes



De manera que no se excluyó completamente la posibilidad de que se concedan beneficios que tengan un efecto exonerativo de obligaciones tributarias, pero se dejó claro que la libertad configurativa del legislador para establecer amnistias y saneamientos de esta naturaleza es reducida, pues no puede adoptar tales medidas sino en circunstancias especialísimas, excepcionales, debidamente demostradas en la exposición de motivos y en el debate legislativo antecedente a la expedición del acto correspondiente.

4.2.2. Demostración de las condiciones extraordinarias invocadas para implementar la amnistía tributaria contemplada en el Acuerdo 3 de 2012:

Con el objeto de verificar si la amnistía arbitrada por el Concejo de Leticia era estrictamente necesaria para que el municipio alcanzara la finalidad que se había propuesto realizar, y si, además, era razonable, proporcionada, equitativa y temporal, se requiere entrar a revisar las pruebas arrimadas al proceso con el fin de precisar cuál fue la carga justificativa de la medida:

El primer elemento que debe ser objeto de análisis es la gestión tributaria de la administración municipal: hay que partir de la base de que le corresponde al municipio recaudar los impuestos dejados de pagar y para el efecto dispone de poderosas herramientas convencionales (administrativas y judiciales), las que ejercidas con eficacia deben redundar en la recuperación de las acreencias insatisfechas.

Bajo ese entendido, y con el fin de justificar la excepcionalidad del beneficio tributario, la administración municipal tenía que partir de la base de la eficiencia en el recaudo de los impuestos. Ello por cuanto los problemas de eficiencia o eficacia del municipio no pueden resolverse a costa de la igualdad tributaria y de la abdicación del Estado de derecho.

Sin embargo, en el expediente no obra soporte probatorio que permita descartar una indebida gestión tributaria por parte de la administración municipal para así deducir que a pesar del uso de los medios convencionales no se ha logrado el recaudo proyectado (como lo convencional no generó los resultados esperados, se acude a lo excepcional).

— El segundo aspecto a revisar es si ha sido una práctica constante de la Alcaldía de Leticia acudir a este tipo de medidas para recaudar las acreencias insatisfechas: tampoco puede resolverse este hecho de manera concreta, aun cuando en la hoja 2 del acta 4 del 14 de febrero de 2012² pareciera desdibujarse la excepcionalidad de la medida con lo manifestado por el concejal José Rodrigo Gamba «El año pasado nosotros cometimos el error de dejarlo hasta, el que pague hasta, no, la palabra hasta no le gusta.[...]».

También consta un dicho similar en la hoja 3 del acta 14 del 20 de febrero de 2012³ por parte del citado concejal: «Este es un proyecto beneficioso para los leticianos, pero debe haber un compromiso de los funcionarios, específicamente de hacienda municipal porque en el concejo constantemente hacemos alivios tributarios, el año

² Ver folios 3-9 c. o. 1 del expediente.

³ Ver folios 11-20 c. o. 1 del expediente.



obligación tributaria. Se dirige a un grupo de contribuyentes que presentan la condición de morosos o están atrasados en el cumplimiento de la obligación.

El objetivo de estas medidas es dinamizar el recaudo de los tributos para así obtener de manera transitoria una mayor recepción de recursos: los contribuyentes morosos se acogen a la medida en virtud del efecto producido, cual es pagar un menor valor de la deuda existente y normalizar la deuda (ponerse al día con la administración).

Estas amnistías o saneamientos son inconstitucionales: vulneran el principio de igualdad en las cargas públicas y la equidad tributaria porque si bien es eficaz e idónea en relación con la finalidad pretendida, ya que tienen, en principio, un efecto positivo desde el punto de vista del recaudo,¹ resulta desproporcionado este beneficio tributario en cuanto genera una disparidad de trato al favorecer tan solo a los deudores morosos del fisco, a quienes se les exonera parcialmente de sus obligaciones tributarias, mientras que el contribuyente puntual tuvo que satisfacer integralmente su cuota de colaboración establecida por la ley.

El beneficio así concebido pervierte la regla de justicia que ordena tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual; así pues, la equidad tributaria se desconoce cuando se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas.

No obstante, en situaciones excepcionales pueden adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que graven de una manera crítica al fisco, reduzcan en forma sustancial la capacidad contributiva de sus deudores o depriman determinados sectores de la producción.

Para ello se requiere que la medida sea necesaria, razonable y proporcionada, que guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que la motivó, todo lo cual debe contar con la debida justificación que así lo demuestre, sin perjuicio de que la omisión de tales requisitos sea objeto de declaratorias de responsabilidad por parte de los organismos de control, pues, como ya se vio, en condiciones ordinarias no son constitucionales las amnistías, condonaciones y rebajas de intereses.

Sobre el particular, en sentencia C-511 de 1996, así se pronunció la Corte Constitucional: «Sin agotar las causas que teóricamente pueden constituir el presupuesto de estas amnistías, cabe sostener que el acaecimiento de ciertas circunstancias vinculadas a crisis económicas, sociales o naturales que afecten severamente al fisco, a toda la población o a una parte de ella, o a un sector de la producción, podrían permitir a nivel nacional al Legislador, previa iniciativa del Gobierno (C.P. art., 154) —dado el efecto material liberatorio y su efecto final en la eliminación de créditos fiscales—, exonerar o condonar total o parcialmente deudas tributarias, siempre que la medida sea en sí misma razonable, proporcionada y equitativa».

¹ Al respecto, el tratadista Juan Camilo Restrepo manifestó al respecto que «Es bien conocido el efecto perverso o traicionero de las amnistías: elevan artificialmente los recaudos del primer año gravable de vigencias de la reforma, pero dejan sueltas de dificultades administrativas, de desmoralización de los contribuyentes y de condonación de créditos a favor del Estado que repercuten negativamente en los años siguientes. De manera que, desde el punto de vista de los recaudos, el efecto de las amnistías es un espejismo que sirve para justificar las reformas y subsanar transitoriamente las dificultades de liquidez» (Universidad Externado de Colombia, páginas 249-250, 8ª edición: agosto de 2008).



De manera que no se excluyó completamente la posibilidad de que se concedan beneficios que tengan un efecto exonerativo de obligaciones tributarias, pero se dejó claro que la libertad configurativa del legislador para establecer amnistias y saneamientos de esta naturaleza es reducida, pues no puede adoptar tales medidas sino en circunstancias especialísimas, excepcionales, debidamente demostradas en la exposición de motivos y en el debate legislativo antecedente a la expedición del acto correspondiente.

4.2.2. Demostración de las condiciones extraordinarias invocadas para implementar la amnistía tributaria contemplada en el Acuerdo 3 de 2012:

Con el objeto de verificar si la amnistía arbitrada por el Concejo de Leticia era estrictamente necesaria para que el municipio alcanzara la finalidad que se había propuesto realizar, y si, además, era razonable, proporcionada, equitativa y temporal, se requiere entrar a revisar las pruebas arrojadas al proceso con el fin de precisar cuál fue la carga justificativa de la medida:

El primer elemento que debe ser objeto de análisis es la gestión tributaria de la administración municipal: hay que partir de la base de que le corresponde al municipio recaudar los impuestos dejados de pagar y para el efecto dispone de poderosas herramientas convencionales (administrativas y judiciales), las que ejercidas con eficacia deben redundar en la recuperación de las acreencias insatisfechas.

Bajo ese entendido, y con el fin de justificar la excepcionalidad del beneficio tributario, la administración municipal tenía que partir de la base de la eficiencia en el recaudo de los impuestos. Ello por cuanto los problemas de eficiencia o eficacia del municipio no pueden resolverse a costa de la igualdad tributaria y de la abdicación del Estado de derecho.

Sin embargo, en el expediente no obra soporte probatorio que permita descartar una indebida gestión tributaria por parte de la administración municipal para así deducir que a pesar del uso de los medios convencionales no se ha logrado el recaudo proyectado (como lo convencional no generó los resultados esperados, se acude a lo excepcional).

— El segundo aspecto a revisar es si ha sido una práctica constante de la Alcaldía de Leticia acudir a este tipo de medidas para recaudar las acreencias insatisfechas: tampoco puede resolverse este hecho de manera concreta, aun cuando en la hoja 2 del acta 4 del 14 de febrero de 2012² pareciera desdibujarse la excepcionalidad de la medida con lo manifestado por el concejal José Rodrigo Gamba «El año pasado nosotros cometimos el error de dejarlo hasta, el que pague hasta, no, la palabra hasta no le gusta, [...]».

También consta un dicho similar en la hoja 3 del acta 14 del 20 de febrero de 2012³ por parte del citado concejal: «Este es un proyecto beneficioso para los leticianos, pero debe haber un compromiso de los funcionarios, específicamente de hacienda municipal porque en el concejo constantemente hacemos alivios tributarios, el año

² Ver folios 3-9 c. o. 1 del expediente.

³ Ver folios 11-20 c. o. 1 del expediente.



19

16

9

1201

pasado se hicieron dos o tres, queremos que nos informe cómo va el comportamiento de los ciudadanos, [...]».

— El tercero es la necesidad de la medida, es decir, que guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que la motivó; para ello, es del caso hacer referencia a los antecedentes y actos administrativos respectivos.

Del documento titulado estudio técnico para la implementación de un programa de recaudo de impuestos mediante la estrategia de alivios tributarios, elaborado en enero de 2012 por la secretaria Administrativa y Financiera, se extraen los apartes que se transcriben a continuación:⁴

2.4. ESTRATEGIA

Una vez identificada y analizada la información histórica, se concluye que el municipio tiene una cartera en crecimiento de sus principales tributos y que el recaudo no ha sido óptimo según los resultados esperados, por tanto urge para el municipio una estrategia contundente y de impacto que sea atractiva para los contribuyentes, pero que no perjudique el patrimonio fiscal del municipio, es decir, que los tributos ya generados no sean deducidos de ninguna forma y solo se establezca una margen (sic) de maniobra sobre los intereses de mora causados por el retraso en el pago de los impuestos.

En virtud a lo anterior, el municipio de Leticia ve viable implementar un programa de Alivios Tributarios para aquellos contribuyentes que reporten mora en sus obligaciones tributarias, incentivando con mayores beneficios a aquellos que estén dispuestos a cancelar el 100% de sus compromisos, fomentando de esta forma que los contribuyentes se acerquen a la Alcaldía de Leticia a pagar sus impuestos y de esta forma aumentar los ingresos propios del municipio que se reflejará en el mejor funcionamiento de la entidad y su inversión social.

Este estudio se focalizó en mostrar el comportamiento histórico de la cartera por concepto de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio y el proyecto de vivienda de interés social Urbanización Tauchi, para resaltar cómo desde el 2009 hasta el 2011 ha venido disminuyendo el recaudo de estos tres conceptos y proponer como estrategia el alivio para incrementarlo, pero de allí no se desprenden las causas del descenso ni el motivo por el cual no ha sido óptimo el recaudo, así como tampoco se justifica la adopción del beneficio excepcional.

De los dos debates surtidos ante el Concejo de Leticia que constan en las actas 4 y 14 de 2012 tan solo se hace alusión a que al proyecto se le hizo un estudio concienzudo, que se contó con los soportes solicitados a la administración municipal, más no se advierten pronunciamientos en torno a la necesidad de la medida excepcional.

De las versiones libres rendidas por los concejales no se advierte la claridad requerida sobre la viabilidad de establecer estos tratamientos preferenciales (ff. 350 a 351, 353 a 354, 376 a 377, 379 a 380, 382 a 383, 385 a 386, 388 a 389, 391 a 392, 395 a 396 y 398 a 399 del cuaderno original dos del expediente).

Del acápite CONSIDERANDO del Acuerdo 3 del 20 de febrero de 2012, por el cual el Concejo de Leticia estableció los procedimientos para el recaudo de la cartera

⁴ Ver folios 299 a 307 c. o. 2 del expediente.



✓ 10

morosa de los impuestos predial unificado, industria y comercio, tránsito, Tauchi y dictó otras disposiciones,⁵ se dejaron consignadas las siguientes razones para su expedición:

1. Que es competencia de los Concejos Municipales, conforme al artículo 313 numeral 4 de la Constitución Política, votar de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales, competencia que debe ejercer en forma armónica con los artículos 338 y 363.
2. Que mediante el Acuerdo Municipal 093 de 2005, se expidió el Estatuto Tributario del Municipio de Leticia, en el cual se establecen los tributos dentro de lo que establece la ley, entre estos los impuestos de Predial Unificado e Industria y Comercio, multas de tránsito.
3. Que el artículo 304 del Acuerdo 093 de 2005 establece que "Los contribuyentes o responsables de los impuestos administrados por el Municipio de Leticia, que no cancelen oportunamente los impuestos y valores a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo. (...)"
4. Que se hace necesario emplear alternativas y políticas económicas de pago de las obligaciones tributarias, para mejorar los ingresos del Municipio, estimulando a los contribuyentes morosos a ponerse al día con los impuestos Predial Unificado, Industria y Comercio, Multas de Tránsito, Tauchi.
5. Que considerando la crítica situación económica del Municipio para lograr la normalización de su cartera tributaria y los ingresos de la entidad se propone que el municipio facilite a todos los contribuyentes regularizar el adeudo con el fisco, para lo cual se propone conceder hasta el 30 de julio del 2012 una amnistía para el pago de multas, contribuciones, sanciones, recargos e intereses de todas las obligaciones y/o impuestos pendientes de pago a la fecha.
6. Que este dispositivo legal que permite la regularización de las obligaciones tributarias no pagados mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago de las obligaciones pendientes.
7. Que igualmente el artículo 95 de la ley 1450 del 16 de junio de 2011, estableció que "A partir de la promulgación de la presente ley y por un término de dieciocho (18) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de multas por infracciones de tránsito, impuestas antes del quince (15) de marzo de 2010, podrán acogerse al descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda, previa realización del curso sobre normas de tránsito de que trata el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, Y para ello podrán celebrar convenios o acuerdos de pago hasta por el total de la obligación y por el término que establezca el organismo de tránsito de acuerdo a la ley, siempre que el convenio o acuerdo se suscriba antes del vencimiento del plazo previsto en este artículo. El convenio o acuerdo no podrá incorporar obligaciones sobre las cuales hayan operado la prescripción, y en el mismo el conductor y el organismo de tránsito dejarán constancia de las deudas sobre las cuales operó este fenómeno."
8. Que la Administración Municipal ha dirigido su accionar en busca de un Municipio con desarrollo social y competitivo y con esto se da un paso para llegar al contribuyente y comprometerlo en este proceso para fortalecer la relación del Municipio con la comunidad.

⁵ Ver folios 21 a 24 c. o. 1 del expediente.



Del Decreto 19 del 28 de febrero de 2012, mediante el cual el alcalde de Leticia reglamentó los alivios tributarios autorizados en el Acuerdo 3 de ese año,⁶ se plasmó en los considerandos «Que en vista de la situación de morosidad de parte de los contribuyentes y la situación marcada de déficit fiscal, el Concejo Municipal de Leticia expidió el Acuerdo Municipal No 003 de 2012 [...]». Sea este el momento para advertir que aun cuando en este acuerdo se autorizó al alcalde para condonar intereses moratorios, en el precitado decreto se incluyeron también los intereses corrientes sin estar autorizados. Además, en este último acto administrativo se varió la modalidad de pago aprobada por el Concejo.

Pues bien, de los considerandos, tanto del acuerdo como del decreto, referenciados en precedencia, se responden la finalidad, el cómo y el por qué, así:

* Finalidad: mejorar los ingresos del municipio con la normalización de la cartera.

* ¿Cómo?: con el alivio de los intereses moratorios de las deudas por concepto de predial, industria y comercio y Tauchi.

* ¿Por qué?: por la crítica situación económica que atraviesa el municipio de Leticia. Sin embargo, no está suficientemente demostrada la finalidad perseguida con la medida que haga justificativa su adopción, es decir, si con la amnistía se persigue incrementar los ingresos para contrarrestar la crítica situación económica, ¿en dónde se documentó esta circunstancia?, recuérdese que no basta la sola enunciación; ¿dónde se analizó la difícil situación económica del ente territorial? ¿dónde está el estudio y/o análisis que se hizo para determinar que esa era la solución necesaria con la que contaba la administración para alcanzar dicha finalidad? ¿dónde se dejaron consignadas las consecuencias que se generarían si no se efectuaba este recaudo de manera excepcional? Es decir, del acervo probatorio no se resuelven estos cuestionamientos indispensables para establecer la viabilidad de la medida excepcional.

Ahora bien, en las versiones libres rendidas por el investigado José Ignacio Lozano Guzmán esboza la situación crítica que encontró cuando se posesionó como alcalde de Leticia y que la medida se propuso con fundamento en el estudio arriba analizado (que ya vimos que no contiene el soporte requerido); puntualmente dijo:

Iniciando el suscrito periodo constitucional como alcalde de Leticia, encontré un municipio con un situado fiscal en déficit, con escaso presupuesto y unos ingresos muy reducidos, pues la privatización de los servicios públicos como Acueducto, Tránsito Municipal y Alumbrado Público, una malla vial en pésimas condiciones, entre otros, por medio de concesiones desequilibradas y con condiciones leoninas a favor de los privados, dejaban un panorama muy oscuro para la viabilidad financiera de un municipio ubicado en sexta categoría; adiciónese a ello compromisos de créditos bancarios con cuentas pignoradas a 20 años por sumas exorbitantes (a manera de ejemplo por no citar otros, del contrato de la plaza de mercado se tiene que consignar mensualmente al banco de Bogotá la suma de 70 millones de pesos), procesos de embargo por servicios de energía, obligaciones pecuniarias de licencias ambientales frente a la Corporación Ambiental, los cuales al no ser solucionados por medio de acuerdos de pagos vigentes a la fecha.

Aunado a lo anterior, se sumaron factores como la crisis de vivienda en la ciudad que ocasionó invasiones ilegales de parte de los ciudadanos necesitados, quienes con justa razón han reclamado el subsidio de vivienda otorgado por el Ministerio de vivienda a través del proyecto "Manguaré" fase I, el cual también por todos es

⁶ Ver folios 308 a 310 c. o 2 del expediente.



conocido que estaba suspendido desde hace varios años debido a los constantes incumplimientos del contratista; la carencia de calidad en los servicios educativos y de salud, pues al no ser un municipio certificado no contamos con las condiciones de inversión real en cuanto a las necesidades básicas insatisfechas; también teniendo en cuenta la cultura de no pago reinante en la jurisdicción de parte de la ciudadanía frente a sus obligaciones tributarias en cada vigencia, circunstancias todas que una vez aunadas obligaron a la administración a tomar medidas urgentes en materia de tributación, pues de un modo u otro hasta que se cristalizaran proyectos ante los entes del nivel central, se debía garantizar la prestación del servicio público de parte de la administración en todos los frentes como educación, salud, vivienda, etc. [...].⁷

Durante el primer mes de ejercicio como alcalde de Leticia, se ordenó la realización de un estudio para determinar el estado de las finanzas del municipio en lo que tiene que ver con las rentas de mayor ingreso como son el recaudo de predial y el impuesto de industria y comercio, desde mucho antes de posesionarme como alcalde conocía la situación deprimente en el recaudo de estas rentas [...] y al ver las rentas con esa caída había que tomar decisiones urgentes, teniendo en cuenta el estudio que arrojó que las rentas de mayor ingreso del municipio iban en picada y entonces había que parar ese desajuste, gracias a ese ejercicio que se hizo los resultados arrojaron un mayor recaudo y generó en los contribuyentes una mayor atención en la contribución, [...].⁸

Por otra parte, en los folios 296 a 298 del cuaderno original 2 están unas certificaciones expedidas por el tesorero general del municipio, que persiguen mostrar el incremento en el total recaudado de los siguientes conceptos, desde el 2010 hasta el 2012:

CONCEPTO	TOTAL RECAUDADO		
	2010	2011	2012
Predial unificado	383.190.466	960.933.013	1.033.083.151
Recuperación de cartera predial	447.224.607	312.549.102	427.866.719
Intereses de mora predial	213.049.399	237.944.752	261.408.782
Predial Unificado - Resguardo	-	-	-
Industria y Comercio	1.162.872.901	1.178.351.410	1.590.550.345
Recuperación de cartera Industria y Comercio	15.728.543	18.878.821	36.582.081
Intereses de mora Industria y Comercio	6.922.172	3.183.064	1.049.200
Industria y Comercio Pescado	92.107.673	81.714.476	1.956.900
Multas de tránsito	38.241.448	75.064.392	76.895.741
Intereses mercatorios	-	-	59.426.186

Al respecto debe señalarse que no es el resultado del recaudo lo que justifica la amnistía, que, como ya se vio, tiene un efecto perverso en el tiempo, es la demostración de que para superar la crisis económica del municipio resultaba imperioso acudir a este beneficio de recuperación de cartera tributaria, sacrificando los principios de igualdad y de equidad tributaria.⁹

⁷ Ver folios 107 a 112 c. o. 1 del expediente.

⁸ Ver folios 327 a 328 c. o. 2 del expediente.

⁹ Tampoco se discute que la amnistía de intereses de mora implica dar un tratamiento igual a situaciones que jurídicamente no lo son, en cuanto en una de ellas la carga económica es mayor que en la otra. Por esa razón la amnistía de intereses es de suyo discriminatoria en cuanto el principio de igualdad impone dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. De esta manera el acuerdo que decide exonerar del pago de intereses de mora a los deudores incumplidos, aunque propiamente no irroga ningún perjuicio a los contribuyentes que pagaron de manera puntual, confiere un beneficio injustificado a los deudores morosos. Este mismo beneficio, u otro equivalente, no es reconocido a los contribuyentes cumplidos, por lo cual se rompe el principio de igualdad.



R 13

4.2.3. Implicaciones presupuestales: cuando se implementen medidas que representen una reducción de los ingresos para la entidad territorial, verbigracia las amnistías, deberá establecerse la fuente adicional de ingresos; así lo prevé el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

*

*

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 en 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. 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, deberá 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 voces.

A pesar de tal exigencia legal, ni en los debates ni en el texto del acuerdo se reflejan los costos fiscales de la iniciativa, la fuente de ingresos adicional y si la medida es compatible con el marco fiscal de mediano plazo, y no puede verificarse si se cumplió con ello en la exposición de motivos o en las ponencias, pues no obran dentro del proceso.

En suma, comoquiera que se advierte un archivo apresurado del presente caso en la medida en que no se encuentra demostrada la proporcionalidad y razonabilidad de la medida exonerativa de obligaciones tributarias, así como tampoco el cumplimiento de lo demandado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, resulta procedente revocar el auto proferido el 29 de noviembre de 2013, por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, que ordenó la terminación del procedimiento y el consecuente archivo, para que en su defecto se continúe conociendo de la presente actuación disciplinaria.

En mérito de la expuesto, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de sus atribuciones legales,

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar el auto proferido el 29 de noviembre de 2013 por medio del cual la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública ordenó la terminación del procedimiento y el consecuente archivo de la actuación disciplinaria



y, en su lugar, proseguir con la investigación disciplinaria, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

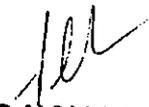
SEGUNDO: Comunicar, por intermedio de la Secretaría de la Sala Disciplinaria, esta decisión al quejoso, advirtiéndosele que contra ella no procede recurso alguno en vía gubernativa.

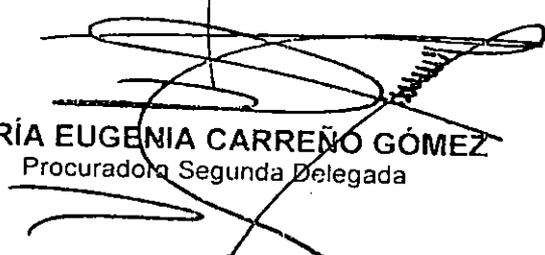
TERCERO: Comunicar, por intermedio de la Secretaría de la Sala Disciplinaria, el contenido de la presente decisión a los sujetos procesales, con la advertencia de que contra ella no procede recurso alguno por hallarse agotada la vía gubernativa. Para efecto de las comunicaciones que sobre el particular se envíen, se relacionan a continuación las direcciones que obran en el expediente:

- José Ignacio Lozano Guzmán: (ff. 311 y 327 c. o. 2).
- Deisy Elizalde del Águila: (ff. 347 y 312 c. o. 2).
- Esmelín Alvez Alvarado: (ff. 314 y 348 c. o. 2).
- María Nelly Becerra Carvalho: (ff. 315, 381 y 382 c. o. 2).
- Robert Benjumea Acuña: (ff. 316 y 395 c. o. 2).
- Beatriz Díaz Piñeros: (ff. 317, 384 y 385 c. o. 2).
- José Rodrigo Gamba Moreno: (ff. 318, 352 y 388 c. o. 2).
- Miguel Huanari Pereira: (ff. 319 y 345 c. o. 2).
- Mery Mareña Ipuchima Martínez: (ff. 320, 378 y 379 c. o. 2).
- María Yolanda Lara Ahuanari: (ff. 321, 387 y 388 c. o. 2).
- Jorge Mariño Ruiz: (ff. 322, 375 y 376 c. o. 2).
- Bertha Pineda Bernal: (ff. 323, 390 y 391 c. o. 2).
- Víctor Andrés Ramírez Arbeláez: (ff. 324 y 350 c. o. 2).
- Grimaldo Ramos Bautista: (ff. 325, 397 y 398 c. o. 2).
- Luz Dary Santamaría Rodríguez: (f. 326 c. o. 2).

CUARTO: Devolver el proceso a la oficina de origen, una vez cumplidos los trámites de rigor.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JUAN CARLOS NOVOA BUENDÍA
Procurador Primero Delegado
Presidente


MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ
Procuradora Segunda Delegada