

Bogotá, D.C.



Señor
MARIO ANDRES TORRES VARGAS
C.C. N° 80.084.967 de Bogotá
Correo: mariotorres@gmail.com
Calle 141 N° 7B 64 Apto 407
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	No 2021ER146226
Descriptor general	Cobro
Descriptores especiales	Beneficios tributarios y no tributarios, artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020
Problema jurídico	¿La obtención de los formularios a través de la página oficial en fecha anterior al 20 de octubre y su pago en las fechas determinadas en el mismo instrumento, son una manifestación de la voluntad suficiente para el disfrute del derecho que hace mención el artículo 7 el Decreto Legislativo 678 de 2020?.
Fuentes formales	Resolución SDH 417 del 7 de octubre de 2020 Resolución SDH 452 de 20 de octubre de 2020 Concepto No. 2020IE23968O1, emitido por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Manifiesta el solicitante que la interpretación del artículo 1 de la Resolución SDH 452 de 2020, efectuada por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, mediante el Concepto 2020IE23968O1 de diciembre de 2020, establece un nuevo requisito que no se puede inferirse de la norma, al señalar que solo se aplicará el beneficio a aquellas personas que *“hayan radicado una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 (...)”* hasta el día 20 de octubre, dejando por fuera a aquellas personas que están descritas de manera tácita en la frase: *“(...) a los cuales no se les ha podido generar recibo de pago o declaración tributaria”*, que se encuentra tan solo unos renglones más abajo, en el mismo artículo.

1

35.F.01
V.10

De esta interpretación, se deriva que “Lo preponderante es la manifestación expresa del deudor de acogerse a los beneficios en tanto éstos estuvieran vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.” Discriminando a aquellas personas a las que la página les funcionó y que pudieron generar el recibo de pago de la manera tradicional.

Al respecto, realiza siete preguntas que son contestadas en las conclusiones del documento.

CONSIDERACIONES

Es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.¹

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro y asuntos jurídico-administrativos de la entidad.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de la consulta.

Debe mencionarse en primer lugar que efectivamente el Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo 678 de 2020, cuyo objeto fue establecer “*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.*”

El artículo 7º del decreto legislativo citado estableció unos beneficios para los deudores de obligaciones tributarias y no tributarias de carácter territorial, que pagaran un porcentaje de estas deudas, en los plazos definidos por el mismo legislador extraordinario.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-448 del 15 de octubre de 2020, declaró inexecutable este artículo 7º, con fundamento, sobre todo, en el principio de la autonomía de las entidades territoriales.

¹ “*Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones*”

En este contexto, como se mostrará a continuación, la exigencia para los interesados de radicar “una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020”, no tiene como fuente original el concepto emitido por esta Dirección, sino las resoluciones expedidas por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Lo anterior acota las preguntas formuladas, pues algunas de ellas parten del supuesto, según el cual, esta exigencia de la solicitud es originada en el concepto jurídico, al cual el ciudadano hace referencia.

En efecto, la Resolución 417 del 7 de octubre de 2020, expedida por la entidad, y *“Por la cual se toman en la Secretaría Distrital de Hacienda las medidas operativas de contingencia en la migración de la información de la plataforma Si Capital a la nueva plataforma BogData”*, establece esta exigencia en su artículo 4º.

Artículo 4º. Recuperación de cartera pública. Los interesados que hayan radicado una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo mencionado, a los cuales no se les ha podido generar recibo de pago, podrán pagar sus obligaciones tributarias y no tributarias, una vez superada la misma, siempre y cuando el pago se realice durante la vigencia del artículo 7 del precitado Decreto Legislativo. (Resaltado fuera del texto)

Esta norma fue expedida por la Administración con el objeto de solucionar la contingencia en la migración de la información de la plataforma Si capital a la nueva plataforma BogData, por lo cual en materia de recuperación de cartera y para no afectar los beneficios establecidos por el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, estableció la regla ya citada.

La norma estaba dirigida a las personas a las cuales no se les pudo generar recibo de pago, las cuales podían radicar una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda manifestando su intención de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020. Estas personas podían pagar sus obligaciones tributarias y no tributarias, una vez superada la contingencia, y siempre y cuando el pago se realice durante la vigencia del artículo 7 del precitado Decreto Legislativo.

Es decir, la norma no tenía como destinatarios a las personas a las cuales sí se les había generado recibos de pago, pues ellas debían pagar dentro de los plazos que determinaba el respectivo recibo.

De manera posterior, la Secretaría Distrital de Hacienda expidió la Resolución SDH 452 de 20 de octubre de 2020, “Por la cual se modifica el artículo 4 de la resolución SDH-417 de 7 octubre de 2020 en relación con el pago de acreencias tributarias y no tributarias de competencia de la entidad”, donde se reitera la exigencia de la solicitud del interesado ante la entidad:

“Artículo 1°. MODIFÍQUESE el artículo 4° de la Resolución No. SDH-000417 de 7 de octubre de 2020, el cual quedará así:

“Artículo 4°. Aplicación del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020. Los interesados que al 20 de octubre de 2020 hayan radicado una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo mencionado, a los cuales no se les ha podido generar recibo de pago o declaración tributaria, podrán pagar sus obligaciones tributarias y no tributarias, una vez superada la misma, y previo envío de los documentos para el pago por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda.”

Se evidencia que este artículo de la Resolución está dirigido igualmente a las personas a las cuales no se les generó los recibos o declaración tributaria y que hubiesen radicado hasta el 20 de octubre de 2020 una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Significa ello que la norma aquí analizada, al igual que la anterior, tampoco tenía como destinatarios a las personas a las cuales se les había expedido recibo de pago o declaración tributaria sugerida.

Difiere de la anterior, en cuanto dispone un corte hasta el 20 de octubre de 2020, es decir hasta la fecha en la cual se conoce el fallo de la Corte Constitucional sobre la inexactitud del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020.

En concordancia con el contenido explícito de estas dos resoluciones, esta Dirección emitió el Concepto Jurídico No. 2020IE23968O1 que el peticionario cuestiona, del cual citamos los apartes más relevantes, para el efecto de responder las preguntas formuladas:

“II. Dentro de las facultades legales la DIB emitió formularios que establecían dos (2) fechas de pago, una de ellas el 31 de octubre de 2020 y otra el 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, esta emisión no se envió a los contribuyentes pero quedó disponible en la página web, de lo cual se considera que muchos ciudadanos descargaron el formulario y pudieron cancelar en una entidad bancaria o contar con el formulario

impreso. Se pregunta si el pago del formulario con los beneficios es válido aun cuando no haya solicitud expresa de acogerse a ellos y sobre el procedimiento por seguir en caso de que un contribuyente haya cancelado con posterioridad al 31 de octubre de 2020 y lo haga en el término de la contingencia.

El formulario publicado en la página web mencionaba expresamente el siguiente texto: “Señor contribuyente. Información importante: Usted cumple con las condiciones establecidas en el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020 (artículo 7) debe cancelar la totalidad de la deuda, según la normatividad vigente.”

Ante la declaratoria de inexecutable del artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, por parte de la Corte Constitucional, a partir del 21 de octubre, la Secretaría Distrital de Hacienda emitió la Resolución - 452 de 2020, con el fin garantizar la seguridad jurídica de sus actuaciones.

Esta Secretaría se informó de la mencionada sentencia de inexecutable, a través del comunicado de prensa de la Corte Constitucional el pasado 20 de octubre.

En relación con la comunicación de los fallos de la Corte Constitucional, es importante recordar que este Tribunal sostuvo en la Sentencia C-973 de 2004:

“...los efectos o consecuencias jurídicas de sus fallos de constitucionalidad, se producen desde el día siguiente a aquél en que se tomó la decisión de executable o inexecutable, siempre y cuando se divulgue o comunique dicha decisión por los medios ordinarios reconocidos para comunicar sus sentencias (Ley 270 de 1996, artículo 56) (...) Así las cosas, cuando los operadores jurídicos se informan acerca de la executable o inexecutable de una disposición a través de los medios ordinarios reconocidos por cada Corporación para divulgar sus decisiones (Ley 270 de 1996, artículo 56), no pueden dichas disposiciones ser interpretadas o aplicadas en cualquier sentido, pues al existir previamente un pronunciamiento sobre la posibilidad o no de ejecutar sus mandatos normativos o de hacerlo en una determinada manera, el desconocimiento de dicho fallo implicaría una ostensible violación a la supremacía e integridad de la Constitución y, además, a la garantía fundamental de la seguridad jurídica”

Así mismo, en la Sentencia C-329 de 2001 se analizó los efectos de las normas declaradas inexecutables:

“La declaratoria de inexecutable proferida por la Corte Constitucional es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional. Adicionalmente, contiene implícita otra orden en aquellos casos en que sea resultado de una confrontación del contenido material de la norma con la Constitución: la prohibición al legislador de reproducir la disposición declarada inexecutable. La decisión adoptada por la Corte es la de sacarla del ordenamiento jurídico, de tal modo que no siga surtiendo efectos hacia futuro, independientemente de que, mediante una ficción jurídica, en ocasiones excepcionales, la Corte profiera una decisión retroactiva o difiera sus efectos hacia futuro”. (Resaltado fuera de texto)

En este sentido, el pago realizado por los interesados a través del formulario en fechas posteriores al 20 de octubre de 2020, no puede ser objeto del beneficio a que se refería el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, cuando los interesados no hubieran manifestado su intención de acogerse al beneficio, hasta el día 20 de octubre pasado.

Lo anterior, pues precisamente a partir del 21 de octubre pasado, como ya se ha mencionado, tiene efectos la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo citado.

Por el contrario, como ya se ha mencionado, si el interesado formuló su solicitud antes del 21 de octubre de 2020, como lo expone la Resolución SDH 452 de 2020, es objeto del beneficio, a que se refería el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, aun cuando el pago lo realizara con posterioridad al 21 de octubre de 2020.

Por lo anterior, los pagos que se hicieron con posterioridad al 20 de octubre y que no cuenten con la manifestación expresa de acogerse a los beneficios de que trataba el extinto artículo 7 del Decreto Legislativo no cuentan con el sustento legal para que se les aplique dicho beneficio.

En este orden de ideas, el pago realizado por el interesado que no utilizó el beneficio durante la vigencia del artículo 7º Decreto Legislativo 678 de 2020 se entiende como un pago parcial de la obligación tributaria. En otros términos, al no utilizar el beneficio deberá pagar el saldo respectivo.

Por ello, se sugiere que el procedimiento que debe seguir por parte de la DIB es proceder a la compensación del pago efectuado por parte del contribuyente al impuesto”.

El señalado concepto frente al punto en cuestión concluye:

“2. Los pagos realizados, a través del formulario, con posterioridad al 20 de octubre de 2020, mantienen el beneficio a que se ha hecho referencia, siempre y cuando la solicitud a la Entidad se hubiere realizado antes del 21 de octubre de 2020, a través de los canales oficiales, por cuanto se entiende se hizo dentro de la vigencia del artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020.

3. Los pagos realizados, a través del formulario con posterioridad al 20 de octubre de 2020, cuando no haya solicitud expresa de acogerse a los beneficios contemplados en el Decreto Legislativo 678 de 2020, presentada antes del 21 de octubre de 2020, no pueden recibir el beneficio reconocido por el Decreto Legislativo citado.”

Tal como se comentó con anterioridad, las mencionadas normas estaban dirigidas a las personas a las cuales no se les había podido generar ni recibo de pago ni declaración tributaria por las razones atribuibles a la contingencia generada por la migración de la información de la plataforma Si capital a BogData, para efectos de no

vulnerar sus derechos frente a los beneficios que otorgaba el Decreto Legislativo 678 de 2020.

En sentido contrario, a las personas a las cuales les fue posible generar recibos de pago o declaración tributaria no les era aplicable la disposición, sin embargo, el concepto concluye, con base en la Resolución 452 de 2020 que aun teniendo los recibos de pago y las declaraciones, les era posible pagar después de la fecha de conocimiento del fallo de inconstitucionalidad, es decir, después del 20 de octubre, si habían radicado una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Es decir que para efectos de acogerse al beneficio otorgado por el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, no bastaba con obtener los recibos de pago o la declaración tributaria, sino que era necesario se procediera a su pago hasta el 20 de octubre de 2020 o en su defecto presentar una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, dentro del mismo término, es decir, hasta el 20 de octubre de 2020.

Dado lo anterior, se concluye que la exigencia de la solicitud del interesado se encuentra prevista en la Resolución 452 de 2020, sin que el concepto emitido por este despacho haya creado un nuevo requisito que no haya previsto la norma.

CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto procedo a dar respuesta a la consulta:

1. *En relación con esta interpretación de la norma. ¿Considera usted que se puede configurar una violación flagrante al derecho a la igualdad ante la ley y ante la aplicación de la ley, a las personas que obtuvieron su formulario de pago, antes del 20 de octubre de 2020, en la página que desde varios años atrás se ha destinado para tal fin.*

No existe vulneración al derecho a la igualdad ante la ley, por cuanto la norma está dirigida a los contribuyentes a los cuales no se les había podido generar ni recibo de pago ni declaración tributaria, por las razones atribuibles a la contingencia generada por la migración de la información de la plataforma Si capital a BogData.

2. *Considera usted ¿Que este trato diferenciado entre los contribuyentes que descargaron su formulario en la página, antes del día 20 de octubre de 2020, y aquellos que se manifestaron a través de variados canales, para obtener la*

aplicación de los beneficios tributarios del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, obedece a los principios de legitimidad y razonabilidad, es justificable y no constituye un acto de discriminación?

Tal como se manifestó, la norma estaba dirigida a los contribuyentes a los cuales no se les había podido generar ni recibo de pago ni declaración tributaria por las razones atribuibles a la contingencia generada por la migración de la información de la plataforma Si capital a BogData; por lo tanto, no existe trato diferenciado al que prevé la norma.

3. *¿Considera que se otorga un trato equitativo a los contribuyentes que pudieron obtener sus recibos de pago, mediante la descarga mecánica a través de la página destinada para tal fin, antes del día 21 de octubre de 2021(sic), a los que ahora y en razón a esta interpretación de la norma, se les pretenden imponer el requisito de la manifestación expresa a través de otros canales, exigencia que no existía al momento de su promulgación?*

El requisito de la manifestación expresa del deseo de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 era un requisito previsto tanto en la Resolución SDH 417 del 7 de octubre de 2020, como en su modificatoria Resolución SDH 452 de 2020, es decir, que el mencionado requisito era exigible desde el mismo momento de la declaratoria de contingencia en la migración de la información de la plataforma Si Capital a la nueva plataforma BogData.

Lo anterior para que no se vulneraran los derechos de los contribuyentes que deseaban acogerse a los beneficios establecidos por el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, pero que por razones en las fallas presentadas en la migración de la información no les era posible acceder u obtener los recibos de pago o declaración tributaria para proceder a su pago.

4. *¿Considera usted, que la obtención de los formularios a través de la página oficial en fecha anterior al 20 de octubre y su pago en las fechas determinadas en el mismo instrumento, no son una manifestación de la voluntad suficiente para el disfrute del derecho?*

La mera obtención de los recibos de pago o las declaraciones tributarias, sin que las mismas este acompañadas del respectivo pago dentro del límite que fijó la norma, o en su defecto una solicitud ante la Secretaría Distrital de Hacienda, manifestando su intención expresa de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, no se pueden tener como una manifestación expresa del contribuyente, toda vez que la norma no previó dicha situación como una manifestación expresa de acogerse a los beneficios contemplados en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Y no la podía prever como una manifestación expresa del contribuyente, por cuanto el mismo debía proceder a su pago, si aceptaba el recibo de pago o la declaración sugerida por la administración. Este pago debía ser realizado hasta el 20 de octubre de 2020

5. *¿Considera usted, que la interpretación que se ha realizado al Artículo 1 de la Resolución SDH 452 de 2020, crea barreras que limitan el acceso real y efectivo a los beneficios tributarios del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, para aquellas personas que al seguir las indicaciones habituales, obtuvieron acceso a la descarga de sus formularios de impuestos en el tiempo correcto, es decir, antes del 20 de octubre de 2020?*

La interpretación de la norma en modo alguno establece limitación alguna al acceso efectivo a los beneficios del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, por cuanto como se ha mencionado, la norma estaba dirigida a los contribuyentes a los cuales no se les había podido generar ni recibo de pago ni declaración tributaria por las razones atribuibles a la contingencia generada por la migración de la información de la plataforma Si capital a BogData y no para los contribuyentes que habían podido obtener acceso a los recibos de pago o la declaración tributaria.

6. *¿Considera usted que esta interpretación, realizada en el mes de diciembre de 2020, y que impide el acceso al beneficio del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 para los contribuyentes que obtuvieron los formularios a través de la página dispuesta para tal fin y que no hicieron una manifestación de su voluntad a través de otros medios, no es un desconocimiento de los principios de buena fe y de confianza legítima, avalados por la Constitución Política?*

Tal como se ha venido sosteniendo, la norma estaba dirigida a los contribuyentes a los cuales no se les había podido generar ni recibo de pago ni declaración tributaria por las razones atribuibles a la contingencia generada por la migración de la información de la plataforma Si capital a BogData; por lo tanto, no existe vulneración de la buena fe y la confianza legítima de quienes no son titulares del tratamiento que dispuso la norma, en este caso, la Resolución SDH 452 de 2020.

7. *¿Considera usted, que una persona que manifestó su voluntad de acogerse al beneficio por medio de la descarga de sus formularios en los días previos al 20 de octubre y que tenía como plazo pagar hasta el 30 de octubre y así lo hizo, tiene menos derechos que una persona que se manifestó a través de unos canales que fueron activados para hacerle frente a una contingencia o evento extraordinario y que además, tuvo plazo para hacer su pago hasta el mes de diciembre?*

Tal como se mencionó en el punto 4, la mera descarga de los formularios como usted menciona, no puede tenerse como una manifestación expresa del contribuyente de acogerse a los beneficios otorgados por el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, hasta el 20 de octubre de 2020, ya que a la luz de la Resolución SDH 417 del 7 de octubre de 2020, como en su modificatoria Resolución SDH 452 de 2020, no contempla esta hipótesis como una manifestación expresa.

Adicionalmente, no era previsible como tal por la norma, toda vez que quien tenía acceso a los recibos de pago conocía la información de impuesto a cargo, de acuerdo al beneficio establecido por el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, el cual operó hasta el 20 de octubre de 2020, en virtud del fallo emitido por la Corte Constitucional, situación ante la cual no estaban los contribuyentes, que por la eventualidad presentada por la administración en la migración de la información no tenían acceso a la información para poder declarar y pagar en las fechas que correspondía. Por lo anterior, en aras de no afectar su situación, en la Resolución se fijó para estos casos el poder manifestar su querer de acogerse a los beneficios otorgados por el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, hasta el 20 de octubre de 2020, y una vez subsanado la eventualidad pudiesen pagar.

Cordialmente,

LEONARDO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte - Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectado por:	Alfonso Suarez Ruiz - Profesional Especializado <i>Subdirección Jurídica de Hacienda</i>