Expediente D-15174

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-469 de 2023

Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 1ero (parcial) del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

Demandantes: Jorge Kenneth Burbano Villamarín e Ingrid Vanessa González Guerra.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C. ocho (8) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El ciudadano Jorge Kenneth Burbano Villamarín y la ciudadana Ingrid Vanessa González Guerra, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, demandaron la expresión "y/o exoneración" del numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, porque consideran que vulnera los artículos 1º, 2º, 13, 93, 95, 338 y el 66 transitorio de la Constitución Política. Los demandantes consideran que el hecho de que la norma demandada se refiera a una exoneración, y no a una exclusión tributaria, conlleva a una vulneración de los derechos de las víctimas que viola los

mencionados artículos constitucionales. Lo anterior, por cuanto las exoneraciones o exenciones tributarias son facultativas para las entidades territoriales, mientras que las exclusiones son obligatorias.

2. Inicialmente, los actores formularon 6 cargos de inconstitucionalidad. Primero, los demandantes señalaron que se desconocen los artículos 1º y 2º de la Constitución al establecerse una medida de reparación que pueda ser facultativa para las entidades territoriales. Segundo, manifestaron que la disposición viola el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 superior. Tercero, los actores indicaron que la expresión demandada vulnera el deber de solidaridad previsto en los artículos 1º y 95 de la Constitución. Cuarto, los demandantes argumentaron que dicha expresión desconoce el bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el artículo 93 superior, en tanto desconoce los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (en adelante Principios Deng). Quinto, señalaron que la expresión acusada viola el artículo 66 transitorio de la Constitución. Finalmente, los actores indicaron que viola el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 338 superior.

3. Mediante el Auto del 14 de marzo de 2023, la magistrada sustanciadora examinó de forma unificada los cargos primero y quinto, que están relacionados con la vulneración del principio de dignidad humana y el deber que tiene el Estado de garantizar una reparación integral a las víctimas (artículo 66 transitorio de la Constitución) y decidió unificarlos en un solo cargo, que fue admitido en ese mismo auto. En dicha providencia se admitieron los cargos relacionados con la violación del principio de igualdad (cargo segundo) y el deber de solidaridad (cargo tercero).

5. Posteriormente, en Auto del 13 de abril de 2023, y tras el análisis de la corrección de la demanda que presentaron los actores, la magistrada sustanciadora decidió: (i) admitir el cargo sobre la violación del artículo 93 superior, relacionado con el desconocimiento de los Principios Deng, dentro del cargo amplio que fue admitido previamente, relacionado con la violación del principio de dignidad y el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado; (ii) rechazar el cargo por violación del principio de igualdad tributaria y (iii) continuar con el trámite señalado en el Auto del 14 de marzo de ese mismo año.

6. En virtud de ello y, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, la magistrada sustanciadora ordenó, primero, la fijación en lista el proceso para garantizar

las intervenciones ciudadanas. Segundo, corrió traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente. Tercero comunicó el inicio del proceso al presidente de la República y al presidente del Congreso, para que, si lo estimaban pertinente, plantearan las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o no de las expresiones demandadas. Finalmente, la magistrada sustanciadora invitó a participar en el trámite constitucional a varias instituciones académicas y organizaciones para defender o atacar la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

7. El 7 de noviembre de 2023, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger presentó un impedimento por las causales establecidas en los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991. Así, cuando se desempeñaba como secretaria jurídica de la Presidencia de la República, tuvo conocimiento del contenido de la norma acusada y conceptuó sobre su contenido. Dicho impedimento fue aceptado por la Sala Plena en la sesión del 8 de noviembre de 2023.

. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

8. A continuación, se transcribe la norma y se subraya el aparte acusado:

“LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

<Rige a partir del 30 de diciembre de 2022>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 121. MECANISMOS REPARATIVOS EN RELACIÓN CON LOS PASIVOS. En relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener en cuenta como medidas con efecto reparador, las siguientes:

1. 1. Sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros

impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.

2. La cartera morosa de servicios públicos domiciliarios relacionada con la prestación de servicios y las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituidos o formalizados deberá ser objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas".

. LA DEMANDA

9. Jorge Kenneth Burbano Villamarín e Ingrid Vanessa González Guerra demandaron la expresión "y/o exoneración" contenida en el numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. En los Autos del 14 de marzo y 13 de abril de 2023 la magistrada sustanciadora admitió tres cargos. El primero, por violación de los artículos 1º, 2º, 93 y 66 transitorio de la Constitución; el segundo, por desconocimiento del artículo 13 superior y, el tercero, por vulneración de los artículos 1º y 95 de la Constitución.

10. Como contexto, tanto en la demanda como en la corrección presentada, los actores argumentaron que existen dos grupos de beneficios tributarios. El primero está compuesto por las exclusiones o no sujeciones y el segundo por las exenciones o exoneraciones. Las exclusiones aplican a bienes que sí causan el tributo, pero, por mandato de ley, no se consideran gravados; además, son de obligatoria adopción para las entidades territoriales. En cambio, las exoneraciones se aplican a bienes que sí causan el tributo pero se encuentran gravados con tarifa cero y "son de competencia exclusiva y discrecional de los entes territoriales". En consecuencia, según indicaron los demandantes, el hecho de que la norma haga referencia a una exoneración tributaria, y no a una exclusión, lleva a que ésta se interprete como si lo que consagra es una exención, cuya aplicación es facultativa para las entidades territoriales. Según explicó la demanda, esto sucede, porque como lo expresan "las teorías de derecho tributario las exoneraciones aluden a las exenciones tributarias, que en los tributos a la propiedad, solo serán competencia discrecional de las entidades territoriales para adoptarlas en sus jurisdicciones".

11. Para fundamentar lo anterior, la demanda explicó que el artículo 294 de la Constitución establece que las exenciones o exoneraciones sobre los tributos que son propiedad de las entidades territoriales, como los gravámenes sobre los inmuebles, no pueden ser establecidos por la ley. En cambio, las exclusiones sí están dentro de las facultades del legislador. En efecto, la demanda trajo a colación diferentes leyes en las que se establecen exclusiones tributarias al impuesto predial, como aquellas que existen (i) para los bienes de uso público y obra de infraestructura, (ii) para los predios que han sido definidos como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, o (iii) los edificios destinados al culto. En consecuencia, el hecho de que la norma haga referencia a una exoneración, permite que las autoridades territoriales puedan negarse a incorporar dicha medida de alivio tributario, cuyo objetivo es materializar el derecho al retorno y a la reparación integral de las víctimas, con el argumento de que se trata de una exención que no puede ser impuesta por ley.

12. A raíz de lo anterior, los demandantes señalaron que, como la medida prevista en el numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 es un mecanismo de alivio de pasivos creado por el legislador para garantizar que las víctimas de despojo o abandono forzado puedan retornar a sus predios, en realidad se trata de una exclusión tributaria y no de una exoneración o exención.

13. Para fundamentar esta postura, los demandantes indicaron que era necesario aplicar la teoría del derecho viviente. Ello pues, según indicaron, la Corte Constitucional ha interpretado la norma indicando que la misma hace referencia a una exclusión. En concreto, los actores se refirieron a 6 fallos de tutela de la Corte Constitucional en donde se analizó la aplicación de la norma demandada. En los 6 casos, los accionantes alegaron que las entidades territoriales vulneraron sus derechos fundamentales como víctimas del conflicto porque se negaron a aplicar la exoneración de la deuda del impuesto predial prevista en el numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Según los demandantes, en esas sentencias, la Corte sostuvo que la disposición demandada prevé una "auténtica exclusión tributaria" de obligatorio cumplimiento y exhortó a las entidades territoriales que la aplicaran a los accionantes. Así pues, los demandantes indicaron que en las 6 decisiones de tutela mencionadas, la Corte insistió en que el numeral 1º del artículo 121 debe interpretarse como una exclusión y no como una exoneración. Sin embargo, por la forma en la que fue redactada la norma, algunas entidades territoriales, como las accionadas en esas tutelas, no la han

adoptado, con lo cual se vulneran los derechos fundamentales de las víctimas.

14. En esa medida, los demandantes concluyeron que la redacción de la norma acusada lleva a que lo allí consagrado sea aplicado por las entidades territoriales como una exoneración, que resulta facultativa, y no como una exclusión, que sí sería obligatoria. Esta lectura de la norma por parte de las entidades territoriales contradice la interpretación que ha hecho esta Corporación en la que, según los demandantes, se ha indicado que se trata de una exclusión tributaria que es de obligatorio cumplimiento. Al respecto, sostuvieron que

"es procedente un control constitucional abstracto de la norma teniendo en cuenta que si la norma se interpreta taxativamente como el legislador la redactó, se siguen vulnerando los derechos fundamentales de las víctimas y, además, se desconoce el precedente judicial que se ha adoptado por la Corte Constitucional en las sentencias de tutela que reconocen que el art. 121 en el num. 1 de la Ley 448 de 2011, se refería a una exclusión tributaria y no a una exención o exoneración tributaria".

16. Primer cargo admitido: la expresión "y/o exoneración" es contraria a los artículos 1º, 2º, 93 y 66 transitorio de la Constitución Política. Respecto de este cargo, los demandantes señalaron que si la norma se entiende literalmente como una exoneración o exención, se afecta la dignidad de las víctimas porque se deja "en cabeza de los entes territoriales el poder de decidir si [...] conceden [el beneficio tributario] o no". En esa medida, si las entidades territoriales no aplican la medida porque consideran que, por tratarse de una exoneración, no es vinculante, estarían obligando a las víctimas a pagar los tributos que grabaron sus inmuebles durante la época del despojo. Ello puede convertirse en una barrera que impide la materialización del derecho a la reparación integral y afecta la materialización del principio de dignidad, pues las víctimas "son, en su mayoría, personas sin la capacidad económica suficiente para reiniciar, al menos por ellas mismas, los proyectos de vida interrumpidos por la violencia".

17. Ahora, sobre el derecho a la reparación integral, que se relaciona con la dignidad humana, los demandantes indicaron que este encuentra su fundamento en el artículo 66 transitorio de la Constitución, que hace referencia a los instrumentos de justicia transicional encaminados a garantizar, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. En virtud de dicho artículo, y de diversos instrumentos

internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, existe un mandato de protección especial a las víctimas en virtud del cual el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la reparación integral mediante medidas adecuadas, y de garantizar que ellas no sean obstaculizadas. Por ello, si se entiende que la expresión demandada hace referencia a una medida facultativa o discrecional para las entidades territoriales, se estaría vulnerando el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas.

18. Ahora bien, respecto del argumento relacionado con el bloque de constitucionalidad, los actores también señalaron que si se entiende el aparte de la norma demandada como una exoneración o exención se estarían desconociendo los Principios Deng número 28 y 29, que se relacionan con el regreso voluntario, seguro y digno de las víctimas de desplazamiento forzado y con la obligación del Estado de prestar asistencia a quienes regresan para que puedan recuperar sus predios. Lo anterior pues, para los demandantes, el hecho de que los municipios puedan negar la exoneración hace que la medida prevista en el numeral parcialmente demandado no sea una verdadera medida de reparación integral "por cuanto no garantiza un regreso digno a sus propiedades".

19. En cambio, los demandantes sostuvieron que, si se define que la medida es, en realidad, una exclusión, se garantizaría, en mayor proporción, la reparación a las víctimas que no pudieron gozar de su derecho de propiedad durante el tiempo en que fueron forzadas a abandonarla o fueron despojadas de la misma. Igualmente, en la corrección de la demanda, los actores indicaron que los Principios Deng son parámetro de constitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en las sentencias T-015 de 2004 y T-062 de 2003 de esta Corporación.

20. En suma, los actores consideran que el precepto demandado, al hacer referencia a una exención, hace que la medida de reparación integral prevista en la norma sea meramente potestativa y ello vulnera el derecho a una reparación integral y digna, desconoce el deber del estado de garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución y las obligaciones contenidas en los Principios Deng, que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

21. Segundo cargo admitido: la expresión "y/o exoneración" demandada vulnera el derecho a la igualdad (artículo 13 superior). En la demanda, los accionantes manifestaron que la

disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad porque, como muestra el desarrollo jurisprudencial en sede de tutela, algunos entes territoriales aplican el artículo 121 como una exoneración y otros como una exclusión. En ese sentido, para mostrar la vulneración del derecho a la igualdad, los actores sugirieron que se aplique un test estricto de igualdad porque el tratamiento diferenciado al que ha dado lugar la norma afecta los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, y a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

22. Para el desarrollo del test, en primer lugar, la demanda definió los dos grupos que están recibiendo un tratamiento diferenciado. El primero, compuesto por las víctimas del conflicto a quienes no se les aplica la exoneración o alivio de la cartera morosa del impuesto predial, "por cuanto las administraciones municipales no han adoptado el art. 121 como una exclusión sino literalmente como una exoneración válida dentro de sus territorios conforme a la literalidad del art. 121 de la Ley 1448 de 2011". El segundo, compuesto por las víctimas del conflicto armado que sí han podido acceder a la medida del numeral demandado parcialmente, ya sea porque la entidad territorial la aplicó como una exclusión tributaria o porque, a través de una acción de tutela, el juez constitucional así lo ha ordenado.

23. En segundo lugar, los demandantes explicaron que se trata de grupos comparables pues ambos son víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por el conflicto armado que se encuentran en proceso de retorno a los inmuebles que les fueron despojados. Sin embargo, los actores señalaron que a unos se les aplica un alivio tributario o exclusión de la cartera morosa del impuesto predial y, a otros, no se les aplica ninguna exclusión tributaria. En esa medida, los demandantes indicaron que "[p]or la redacción de la norma, se está generado un trato desigual e injustificado".

24. Para analizar la proporcionalidad de la medida de acuerdo con el test estricto, los demandantes desarrollaron los siguientes argumentos. Primero, respecto de la finalidad de la medida, indicaron que el numeral 1 del artículo 121 busca reconocer que durante la época del despojo las víctimas no pudieron beneficiarse y ejercer sus derechos de propiedad sobre los predios y, por ello, "les fue reconocida la exclusión del impuesto predial" como medida reparadora cuya finalidad es garantizar el retorno y la restitución. En consecuencia, indicaron que la medida busca un fin legítimo, pero que no necesariamente es una medida idónea. Ello, pues al hacer referencia a una exoneración/exención, la norma conlleva un tratamiento

diferencial que no es uniforme “porque el sentido textual de la exoneración/exención varía en la práctica pues a unas víctimas se les aplica el texto y a otras la finalidad -la exclusión”.

25. Segundo, los actores indicaron que la medida no es necesaria ni proporcional para cumplir con la finalidad, pues se ha interpretado como una medida potestativa para las entidades territoriales. Así, los demandantes explicaron que la medida cumpliría con esos requisitos si estableciera una obligación clara y precisa de aliviar la cartera morosa del impuesto predial a todas las víctimas del conflicto armado que no pudieron gozar de su propiedad durante el despojo. En consecuencia, “el art. 121 sería necesario y proporcional si no se dejara a la discrecionalidad y autonomía territorial decidir si es facultativo o no adoptarlos”. Por tanto, al establecer una exoneración que resulta facultativa para las entidades territoriales, la norma no logra garantizar el retorno de las víctimas a sus territorios ni la restitución de sus bienes y, en consecuencia, no es una medida idónea ni proporcional.

26. Tercer cargo admitido: la expresión demandada vulnera el deber de solidaridad (artículo 1º y 95 de la Constitución). El tercer cargo admitido se relaciona con el deber de solidaridad. Los demandantes señalaron que, a la luz de dicho deber, las autoridades deben proteger a las víctimas del conflicto armado que son propietarias de bienes gravados con el impuesto predial mediante mecanismos de exclusión tributaria. En ese sentido, los actores explicaron que la exoneración o exención tributaria no cumple con el deber de solidaridad pues, al ser una medida facultativa para las entidades territoriales, no garantiza los derechos de las víctimas del conflicto. En ese sentido, para los demandantes, se trata de una medida “egoísta porque deja en manos de la burocracia municipal la decisión última de que las víctimas vuelvan al estado anterior al momento en que fueron despojadas o forzadas a abandonar sus tierras”. En cambio, una exclusión obligatoria por mandato de la ley, sí constituiría una medida tributaria solidaria que dignificaría el retorno de las víctimas a los predios que se vieron forzadas a abandonar.

27. En consecuencia, a la luz de los cargos anteriores, los demandantes solicitaron a la Corte que se declare la inexequibilidad de la expresión “y/o exoneración” o que, subsidiariamente, se condicione la exequibilidad “en el entendido que regula una exclusión tributaria y no una exoneración o alivio tributario”.

. INTERVENCIONES CIUDADANAS Y CONCEPTOS DE ENTIDADES PÚBLICAS

Intervenciones que solicitan declarar la exequibilidad de la norma demandada

Interviniente

Argumentos

Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios solicitó declarar exequible el numeral 1° del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. A su juicio, en primer lugar, la palabra exoneración es adecuada, ya que corresponde a los propios órganos locales de representación la disposición de la exoneración, en desarrollo y respeto de la autonomía de los entes territoriales. En segundo lugar, la Federación indicó que interpretar que sean las autoridades del orden nacional sería reconocer "una mera imposición que ignora por completo la voluntad de las autoridades locales".

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que la norma demandada no plantea una exención ni una exclusión tributaria. En ese marco recuerda la distinción entre los dos conceptos a partir de lo dispuesto en la sentencia C-675 de 2015.

La entidad indicó que la norma acusada no modifica los elementos esenciales de los tributos mencionados en el artículo 121 demandado. Concluyó que la norma no contempla modificaciones a las "situaciones fácticas y abstractas descritas en los hechos generadores, ni exonera —parcial o totalmente— a las personas víctimas del despojo o el desplazamiento de su causación". Afirmó que los impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado nacen y se causan de igual forma para aquella población y para los otros contribuyentes sin que ello varíe por la condición de víctima.

El Ministerio, además, indicó que el artículo demandado prevé la creación de medidas que inciden en la cartera morosa de la entidad territorial y no alteran la estructura o los elementos de la esencia del tributo para beneficiar a determinados contribuyentes. En su lugar, la norma dispone el establecimiento de mecanismos de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden

municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado, en favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.

La entidad resaltó que son los entes territoriales, en virtud de su autonomía, quienes deben diseñar e implementar el sistema de alivio y/o exoneración de la cartera morosa por el que opten en su autonomía. El cumplimiento de este deber legal no se sujetó a ninguna excepción y tiene carácter vinculante y general para todas las entidades territoriales.

Finalmente, el Ministerio indicó que la autonomía de las entidades territoriales en este aspecto les permite la gestión de sus intereses, particularidades y necesidades, ya que no todas atraviesan las mismas circunstancias. Por ejemplo, el interviniente señaló que algunos municipios como San Francisco, Granada, Argelia, Alejandría y San Luis, todos de Antioquia; o Colosó en Sucre y Acandí en Chocó, cuentan con un elevado número de personas víctimas del conflicto armado sobre el total de la población (índice de presión). Dichas cifras deben ser tenidas en cuenta por las entidades municipales a la hora se implementar, en el marco de su autonomía fiscal, los alivios y/o exoneraciones de la cartera morosa de las víctimas.

Solicitud de declaratoria de exequibilidad de la norma demandada y de inhibición parcial respecto del cargo por vulneración del derecho de reparación en condiciones de dignidad

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó declarar la exequibilidad del aparte demandado respecto de la supuesta vulneración de los artículos 1, 66 y 95 de la Carta Política. A su vez, solicitó a la Corte Constitucional, declararse inhibida respecto de la vulneración de los artículos 13 y 93 de la Carta Política.

De manera preliminar, la entidad precisó que las medidas judiciales, administrativas y económicas que garantizan los derechos a la verdad, justicia y reparación deben interpretarse y aplicarse de manera coherente con la finalidad de la reparación integral. En este marco se encuentran los mecanismos reparatorios en relación con los pasivos generados por la ocurrencia del hecho victimizante en predios que son objeto de restitución, establecidos en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. El mecanismo previsto en la norma garantiza a las víctimas de desplazamiento y despojo el derecho a la restitución y la reintegración en el territorio.

Posteriormente, la Unidad para las Víctimas presentó una diferenciación entre los conceptos de exclusión y exoneración tributaria. En relación con el primero, la Unidad manifestó que las exclusiones se refieren:

“a los casos en donde no hay sujeción a un determinado gravamen; esto porque los supuestos fácticos no se adecúan al hecho generador definido en la ley por tanto no son objeto de tributación por la sencilla razón de está no se causa el impuesto”.

Sobre la exoneración, la entidad precisó que “se da cuando una norma exonera del tributo determinados actos o personas que normalmente estarían gravados”.

En relación con la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, la Unidad indicó que no se configura la vulneración del deber de solidaridad, ni de la obligación de reparación integral a las víctimas. Lo anterior por cuanto: (i) la norma impone la obligación a las entidades territoriales de generar los mecanismos de alivio y, (ii) el incumplimiento del deber en titularidad de dichas entidades no corresponde a una violación de constitucionalidad de la norma demandada, sino de su exigibilidad.

Finalmente, sobre la declaratoria de inhibición respecto de la vulneración de los artículos 13 y 93 de la Carta Política, la entidad consideró que los cargos formulados no cumplen con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y especificidad. Según la entidad, la norma no establece un trato diferenciado derivado de los fallos de tutela de la Corte Constitucional, pues estos fallos establecen la obligatoriedad de los entes territoriales de establecer los alivios y conceder la exención en los casos concretos. Como fundamento de lo anterior, la Unidad citó la Sentencia T-308 de 2006.

La entidad interviniente sostuvo que, por consiguiente, la demanda fundamenta el cargo en una interpretación subjetiva, de manera que no cumple los requisitos de pertinencia ni de certeza. También argumentó que se incumple con el requisito de pertinencia, debido a que, a su juicio, los demandantes no ofrecen un parámetro constitucional de comparación, sino que interpretan indebidamente la jurisprudencia fijada por la Corte y derivan una apreciación de la norma que no se deriva de su texto.

Asimismo, respecto de la violación del artículo 93 por desconocimiento de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Forzado, la entidad señaló que los demandantes “no

especifican las razones de la violación y se basan en la interpretación subjetiva de la norma, según la cual los entes territoriales no estarían obligados a establecer el alivio por tratarse de una exoneración". En consecuencia, la Unidad concluyó que los cargos no cumplen el requisito de claridad porque no hay coherencia argumentativa para establecer la razón concreta de la violación de los Principios Rectores ni del artículo 93 Superior.

Asimismo, la entidad explicó que tampoco se cumpliría el requisito de certeza porque los demandantes entienden que las entidades territoriales no están obligadas a regular los alivios por el hecho de considerar que la exoneración es facultativa, lo cual consiste, a juicio de la entidad, en una inferencia arbitraria sobre el contenido de la norma. Finalmente, la Unidad de Víctimas señaló que no se cumple el criterio de especificidad, pues los argumentos son vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales; y no contrastan de forma precisa y verificable de la norma demandada con la Constitución.

Intervenciones que solicitan declarar la inexequibilidad de la norma demandada

Universidad de Ibagué

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

La Unidad de Restitución de Tierras solicitó que se declare la inconstitucionalidad propuesta por la parte demandante y, en consecuencia, se declaren inexequibles las expresiones "y/o exoneración" contenidas en el numeral 1° del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

A juicio de la Unidad, la norma demandada impone a las entidades territoriales la obligación de establecer mecanismos de alivio y/o exoneración de los pasivos por el no pago del impuesto predial, a favor de las víctimas del conflicto armado interno. Lo anterior porque se trata de medida con efecto reparador, diseñada especialmente para quienes no pudieron gozar de sus bienes por el despojo o el desplazamiento.

La entidad precisó que el legislador pretendió que se exonere a las víctimas del conflicto armado interno de los pasivos ocasionados durante el despojo forzado. Aunque la medida dispuesta por el legislador debe ser de obligatorio cumplimiento para los entes territoriales, el legislador no estableció dicha exclusión tributaria en estricto sentido, sino con carácter facultativo.

La Unidad de Restitución de Tierras planteó que es procedente un control constitucional de la norma en cuestión, teniendo en cuenta que, si esta se interpreta taxativamente como el legislador la redactó, se seguirían vulnerando los derechos constitucionales de las víctimas y, además, se desconocería el precedente constitucional adoptado por parte de la Corte Constitucional en las sentencias de tutela. La entidad concluyó que la norma demandada no debería aplicarse de forma discrecional pues ello implicaría darle a las entidades territoriales la facultad arbitraria de interpretar la norma.

. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

28. La procuradora general de la Nación solicitó que la Corte profiera un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

29. En primer lugar, la procuradora indicó que la demanda carece de certeza, toda vez que los actores afirman subjetivamente que la norma impugnada contempla una exoneración tributaria para las víctimas, que, para mayor garantía de protección, debe ser comprendida como una exclusión. Sin embargo, la funcionaria sostuvo que la disposición demandada no contiene aquella figura tributaria, ya que no impone directamente una exoneración fiscal sino que establece una obligación a los municipios de adoptar medidas de alivio tributario. La funcionaria manifestó que en los cargos presentados se evidencia una comprensión subjetiva de la norma, pues, en realidad, lo que busca la norma es que cada entidad territorial, en ejercicio de su autonomía constitucional, regule los alivios tributarios en favor de las víctimas de desplazamiento. En esa medida, contrario a lo que interpretan los demandantes, la norma no ordena directamente las exoneraciones fiscales respectivas.

30. En segundo lugar, la procuradora consideró que la demanda no cumple con el requisito de pertinencia, toda vez que no cuestiona la validez constitucional del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Si bien la demanda invoca la violación del derecho a la reparación en condiciones de dignidad, el principio de igualdad y el deber de solidaridad, dicho desconocimiento no se deriva de la validez de la norma acusada, sino del eventual incumplimiento de la misma por parte de los entes territoriales.

31. En tercer lugar, la funcionaria manifestó que la demanda carece de suficiencia, ya que los demandantes exponen una lectura parcializada de la norma cuestionada, en lugar de desarrollar un reproche asociado a su validez constitucional. En consecuencia, según la

procuradora, los argumentos no generan duda sobre la constitucionalidad que se presume de la norma demandada.

VI. VI) CONSIDERACIONES

32. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra las expresiones "y/o exoneración" contenidas en el numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, pues dicha disposición hace parte de una ley de la República.

2) Cuestión previa: sobre la aptitud sustantiva de la demanda

33. En este caso, la procuradora general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de emitir una decisión de fondo pues consideró que ninguno de los cargos admitidos cumple con los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por su parte, solicitó que la Corte se inhiba en lo que respecta al argumento relacionado con la violación del bloque de constitucionalidad y el cargo por violación del principio de igualdad. Por lo anterior, antes de hacer un análisis de la constitucionalidad de la medida, la Sala debe examinar si la demanda cumple con los requisitos mínimos para que la Corte pueda hacer un pronunciamiento de fondo. Para ello, la Sala Plena, primero, reiterará su jurisprudencia sobre las condiciones argumentativas que se deben respetar para que la Corte Constitucional pueda fallar de fondo una acción pública de inconstitucionalidad. En un segundo lugar, ahondará en el alcance de la norma y en la interpretación que ha hecho esta corporación de la misma. Finalmente, explicará las razones por las cuales considera que los cargos admitidos por medio de los Autos del 14 de marzo y 13 de abril de 2023 no son aptos para hacer un estudio de fondo.

Los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad

34. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 regula los requisitos que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad. Uno de ellos, que está previsto en el numeral tercero de ese artículo, es que la demanda debe señalar las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se consideran violadas. Esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia y ha advertido que la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y en su trámite prevalece la

informalidad. Sin embargo, las demandas deben cumplir con unos requisitos argumentativos mínimos que permitan a este Tribunal realizar, de manera satisfactoria, el estudio de constitucionalidad. En otras palabras, los cargos de la demanda deben ser susceptibles de generar una verdadera controversia constitucional, como lo exige el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

35. Al respecto, es necesario tener en cuenta que la acción pública de inconstitucionalidad se materializa con una acusación formulada por un ciudadano contra una norma legal con base en una infracción de las disposiciones superiores. Por ello, en la demanda, el actor debe exponer las razones por las cuales considera que la disposición acusada vulnera la Constitución. De lo contrario, esta Corporación debe proferir una sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda. Entonces, el ordenamiento le impone al ciudadano la especial responsabilidad de ser diligente para que esta Corporación pueda cumplir eficiente y eficazmente con el ejercicio del control de constitucionalidad.

36. Por ese motivo, la jurisprudencia exige que las acciones públicas de inconstitucionalidad respeten cinco condiciones argumentativas mínimas que fueron sistematizadas en la Sentencia C-1052 de 2001. Desde esa decisión, la Corte estima que los cargos, es decir, las razones contenidas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Para la Sala Plena, un cargo es claro cuando es entendible y existe un hilo conductor en la argumentación que permite al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que esta se basa, y es cierto siempre que recaiga sobre una proposición normativa real y existente, de tal manera que ponga en duda la constitucionalidad de un significado que efectivamente se deriva de la disposición jurídica demandada. Asimismo, un cargo es pertinente cuando se basa en argumentos de orden constitucional. Al respecto, se deben inadmitir los cargos fundados en consideraciones exclusivamente subjetivas, legales, doctrinarias y de conveniencia sociopolítica. Además, un cargo es específico cuando el demandante indica la manera en la que la disposición acusada vulnera una o varias disposiciones constitucionales. Finalmente, un cargo es suficiente cuando tiene la capacidad de poner en duda la constitucionalidad de la disposición acusada. Para respetar esa exigencia de suficiencia, es necesario que el actor exponga todos los elementos argumentativos y probatorios indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada.

37. Ahora bien, cuando se formulan cargos por violación del mandato de igualdad, el demandante tiene una carga argumentativa especial, puesto que debe aportar elementos específicos que habiliten un pronunciamiento de fondo. En este sentido, este Tribunal ha sostenido que una demanda de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad debe cumplir con unos presupuestos específicos para activar el control de constitucionalidad, que consisten en: (i) indicar los grupos o situaciones comparables; (ii) explicar las razones por las que los grupos o situaciones son comparables; (iii) explicar cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas y (iv) precisar la razón por la cual no se justifica dicho tratamiento distinto .

38. En este punto, es importante recordar que, aunque el momento adecuado para decidir sobre la validez sustantiva de la demanda es durante su admisión, que es la etapa inicial del proceso en la que se examina el escrito de demanda, esto no impide que la Sala Plena de la Corte realice un nuevo análisis en etapas procesales posteriores, como al dictar sentencia. En las Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013 y C-323 de 2021, esta Corporación precisó que:

“aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)”.

39. Entonces, con independencia de lo señalado en el auto admisorio, la Sala Plena es la competente para determinar si es posible o no hacer un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de las demandas, pues ella es la autoridad que tiene asignada la función de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes. Con base en estas consideraciones, pasa entonces la Corte a examinar la aptitud de la demanda.

El examen de aptitud de los cargos

40. Definidos los requisitos de aptitud para la formulación de un cargo de constitucionalidad,

pasa la Sala a evaluar si esos presupuestos se cumplen en el presente asunto. Para este examen, debe tenerse en cuenta que los demandantes formularon diversos cargos, de los cuales, en los Autos del 14 de marzo y 13 de abril de 2023, la magistrada decidió admitir tres. El primero, señala que la expresión acusada tiene implícita una interpretación que conlleva a una vulneración de los artículos 1º, 2º, 93 y 66 transitorio de la Constitución, en lo relacionado con el derecho de las víctimas a una reparación integral en condiciones de dignidad. El segundo cargo cuestiona el hecho de que, al dejar en facultad de las entidades territoriales la posibilidad de aplicar la medida de alivio tributario, se desconoce el principio de igualdad que se encuentra en el artículo 13 superior. Y el tercero, indica que, al hacer mención a una exoneración, la norma desconoce el deber de solidaridad que está en los artículos 1º y 95 de la Constitución.

41. Antes de entrar a analizar la aptitud de cada uno de los cargos, la Sala considera necesario precisar que todos parten de un cuestionamiento central que se deriva de una interpretación de la norma. Como se señaló en los antecedentes y en el resumen de la demanda, los demandantes consideran que, al hacer mención a una exoneración tributaria que recae sobre impuestos o tasas a bienes inmuebles, la medida reparatoria prevista en el artículo 121 se convierte en una medida de carácter facultativo para las entidades territoriales. Lo anterior porque las exoneraciones son equiparables a las exenciones, y, en virtud de la autonomía territorial, el artículo 294 de la Constitución prohíbe que, mediante una ley, se concedan exenciones o tratamientos tributarios preferenciales “en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”. Por tanto, dado que la norma se refiere a impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal y distrital relacionadas con bienes inmuebles, es claro que la medida se relaciona con tributos que son de propiedad de las entidades territoriales y con beneficios que únicamente ellas podrían conceder.

42. Entonces, como la Constitución no permite que el legislador conceda exenciones en relación con dichos tributos, los demandantes entienden que la medida de la “exoneración” termina siendo meramente facultativa para los municipios o distritos. Es a partir de esa interpretación -que se centra en la obligatoriedad o no de la medida-, que los demandantes formulan los cargos de inconstitucionalidad.

43. Además, la demanda señala que, si se tiene en cuenta el objetivo reparatorio de la medida y la interpretación que ha hecho esta Corporación en diferentes fallos de tutela

respecto de la misma, es claro que el legislador buscaba conceder, mediante la ley, una exclusión a la deuda morosa del impuesto predial u otros gravámenes, y no una exoneración. En efecto, las exclusiones o no sujeciones sí son competencia del legislador. Asimismo, los demandantes consideran que las sentencias de tutela de esta corporación citadas indican que las medidas de alivio tributario previstas en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 son de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales. Por ello, para los actores, es claro que se trata de una exención, que sí es obligatoria, y no de una exoneración. En consecuencia, consideran que la expresión "y/o exoneración" debe ser declarada inexequible o interpretada como una exclusión.

44. Así pues, el principal argumento a partir del cual se construyen los cargos de la demanda surge de una interpretación de la disposición acusada que lleva a los demandantes a concluir que se trata de una medida meramente facultativa y que por ello es inconstitucional. En virtud de ello, tanto la Unidad de Víctimas como el Ministerio Público sostuvieron que la demanda no cumple con el requisito de certeza porque se fundamenta en una interpretación subjetiva de la norma que no corresponde con su texto literal.

45. Al respecto, la Sala recuerda que la confrontación de una norma con la Constitución supone partir de una interpretación de la disposición acusada. En efecto, el requisito de certeza de un cargo exige que los accionantes le atribuyan un significado real y verificable al texto normativo demandado. Desde esa perspectiva, la Corte considera cumplido el requisito de certeza cuando logra verificar que el accionante hizo una interpretación de la disposición acusada que responde al contenido y alcance de la disposición. En caso contrario, esta Corporación considera que el cuestionamiento es incierto. En consecuencia, para poder verificar si se cumple con el requisito de certeza, que irradia todos los cargos de la demanda que fueron admitidos, es necesario que la Sala precise el alcance de la norma, a partir de su contenido, a efectos de revisar la aptitud sustantiva de la demanda.

El numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011

46. El artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 hace parte del Título IV de la Ley que desarrolla lo relacionado con la reparación a las víctimas del conflicto armado. En concreto, la disposición se encuentra en el capítulo III de dicho Título, que regula la restitución a las víctimas. Ese contexto es relevante, pues indica que la disposición demandada se enmarca en el deber y

garantía de restitución que hace parte del derecho de las víctimas a la reparación integral. En ese sentido, lo que busca el artículo 121 es crear mecanismos de alivio de los pasivos que sirvan para que las víctimas de despojo o abandono forzado puedan gozar efectivamente de los bienes inmuebles del cuales se vieron despojados o forzados a abandonar por el conflicto armado. Así pues, como lo ha señalado esta Corporación, se trata de una medida "con efecto reparador para las víctimas por desplazamiento forzado a quienes las autoridades municipales les han seguido cobrando el impuesto predial, a pesar de que no han podido disfrutar del bien inmueble por haber sido despojadas o desplazadas forzosamente".

47. Para ello, el legislador optó por imponer a las entidades territoriales un mandato legal para que establezcan sistemas de alivio o exoneración al pago del impuesto predial. En efecto, la norma establece que las autoridades "deberán tener en cuenta, como medidas con efecto reparador", las contempladas en los numerales 1º y 2º del artículo. Asimismo, el numeral 1º del artículo, dispone que "las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado". En consecuencia, es claro que la norma establece un mandato y obligación legal para las entidades territoriales, y no, como lo afirman los demandantes, una opción o facultad. Es decir, no se trata de medidas optativas sino de obligatoria adopción, que no se limitan a la exoneración, sino que también pueden ser alivios tributarios. Así, las entidades territoriales pueden escoger si implementan medidas de alivio o de exoneración, pero, en todo caso, están obligadas a adoptar una u otra.

48. En efecto, al revisar los antecedentes legislativos del proyecto de ley que resultó en la Ley 1448 de 2011, se evidencia que, en un principio, el artículo parcialmente demandado únicamente preveía el mandato de adoptar alivios tributarios. Sin embargo, se sugirió incluir la posibilidad de que las entidades territoriales pudieran autorizar exoneraciones porque, en algunos casos, los pasivos podrían ser impagable para quien se le restituye el bien. Al respecto, el Senador Manuel Enríquez Rosero, quién propuso la modificación, señaló lo siguiente:

"hay que entender que muchas de estas decisiones las van a tener que tomar los entes territoriales, los municipios, los departamentos, pero yo lo que estoy proponiendo que no solamente podrían ser unas medidas de alivio, sino también eventualmente mirar la posibilidad que haya una exoneración".

50. Ahora bien, frente a la exoneración, la Corte ha señalado que el legislador puede "fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial" pero no puede "fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo".

51. En relación con esta última limitación, la Sala encuentra que, al señalar que las entidades territoriales deberán tener en cuenta sistemas de alivio y/o exoneración, la norma no está determinando directamente la exoneración o el sistema de alivio. Como lo manifestó tanto la procuradora como el Ministerio de Hacienda en el trámite de este proceso, la norma no modifica directamente los elementos esenciales de los tributos que menciona y, en consecuencia, no consagra ni una exención ni una exclusión. Lo que hace la norma, según el Ministerio de Hacienda, es prever "la creación de medidas que inciden en la cartera morosa de la entidad territorial pero que […] no alteran la estructura o los elementos de la esencia del tributo para beneficiar a determinados contribuyentes". En ese sentido, la norma establece que las entidades territoriales deben diseñar sistemas de alivio y/o exoneración, pero no las obliga a adoptar un alivio o exoneración específica.

52. Ahora bien, el hecho de que la adopción de alivios y/o exoneraciones sea obligatoria para las entidades territoriales no conlleva, necesariamente, a la conclusión de que se trata de una exclusión y no de una exoneración. En efecto, como lo reconocen en la demanda, la diferencia entre las exenciones/exoneraciones y las exclusiones o no sujeciones va mucho más allá de su vinculatoriedad para las entidades territoriales. Como ha explicado esta Corporación, las exenciones o exoneraciones se dan cuando una norma exonera de un tributo a actos o personas que normalmente estarían gravados. Es decir, son medidas que establecen un trato preferencial a un sujeto pasivo del gravamen. En cambio, en las exclusiones, no se configuran los elementos que estructuran el gravamen, y, por ende, no se causa el impuesto. En estos casos, no se parte de un trato preferencial o diferenciado a actos o personas que normalmente deberían pagar el tributo, sino que el legislador determina que un determinado bien, servicio o actividad no causa el impuesto. Por ejemplo, mediante la Ley 488 de 1998, el legislador determinó que los predios definidos como parques naturales o parques públicos no pueden ser gravados con impuestos.

53. En concreto, por un lado, frente a las exenciones, está Corporación ha señalado que estas "tienen lugar cuando una norma exonera del tributo determinados actos o personas que

normalmente estarían gravados; es decir, cuando habiéndose presentado el hecho generador, la ley estipula que no se producirán sus consecuencias o ello ocurrirá solo de forma parcial". Por el otro, frente a la exclusiones, la Corte ha precisado que se refieren a casos en los que "no hay sujeción a un determinado gravamen; es decir, cuando los supuestos fácticos no se adecúan al hecho generador definido en la ley y por tanto no son objeto de tributación por la sencilla razón de que no se causa el impuesto".

54. En esa medida, el hecho de que el legislador imponga un mandato obligatorio para las entidades territoriales de aplicar alivios o exoneraciones a la cartera morosa del impuesto predial no convierte la medida en una exclusión. Lo que busca la norma es darle un tratamiento diferenciado y preferencial a personas que normalmente estarían obligadas a pagar dichos impuestos sobre la propiedad inmueble pero que, por su especial situación de vulnerabilidad, en general, no están en condiciones de hacerlo. Así, la norma no señala que los predios restituidos o formalizados a víctimas del conflicto no pueden ser objeto de gravamen, sino que reconoce que, como esos bienes son objeto de gravamen, pero, por el despojo o abandono forzado, las víctimas del conflicto no pudieron gozarlos o beneficiarse de ellos, se debe aplicar algún tipo de alivio o exoneración que reconozca y repare esta situación. En ese sentido, resulta acorde con la definición de exenciones, por un lado, y de exclusiones, por el otro, que la norma se refiera a una exoneración. Además, como se señaló, la norma no se refiere únicamente a exoneraciones, sino que también incluye la posibilidad de que se adopten medidas de alivio. En consecuencia, de la lectura sistemática de la norma no se deriva que se esté haciendo referencia necesariamente a una exclusión.

55. Así pues, la Sala encuentra que la norma, en efecto, establece una obligación para las entidades territoriales de determinar sistemas alivios y/o exoneraciones tributarias a las deudas del impuesto predial u otros relacionados con la propiedad inmueble de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, la obligatoriedad de la medida que, en todo caso, es abierta y respeta las facultades del concejo municipal para definir la forma en que aplicará los alivios y/o exenciones, no implica que se trate de una exclusión. En consecuencia, la lectura hecha por los demandantes de la norma, en el sentido de que, al ser una exoneración, torna en facultativa la medida, no es una interpretación que se derive lógicamente de la disposición ni del contexto constitucional y normativo en el que se fundamenta.

56. Ahora bien, los demandantes también señalan que, en repetidos fallos de tutela, esta Corporación ha determinado que la norma en realidad hace referencia a una exclusión tributaria y no a una exoneración; y que el hecho de que la Corte haya indicado en sede de tutela que las entidades territoriales están obligadas a adoptar dichas medidas es una muestra de que se trata de una exclusión. En virtud de ello, los demandantes solicitan que se aplique la teoría del derecho viviente para fundamentar su postura de que la norma, en realidad, se refiere a una exclusión.

57. Sin embargo, aunque es cierto que la Corte ha exhortado en diferentes ocasiones a las entidades territoriales a que adopten dichos alivios y/o exoneraciones tributarias, no lo ha hecho con fundamento en la interpretación que indica que la norma en realidad contempla una exclusión. Por ello, el desarrollo jurisprudencial de la Corte tampoco sirve para fundamentar el alcance que le dan los demandantes al numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448. Sin embargo, por la relevancia del alcance que le ha dado esta Corporación a la disposición demandada para el análisis de la aptitud de los cargos, en el siguiente acápite la Sala ahondará en dicho desarrollo y explicará si, en virtud del derecho viviente, la norma se ha venido aplicando bajo una interpretación que modifica el alcance de su contenido literal.

El alcance del numeral 1º del artículo 121 de la Constitución en las sentencias de tutela de la Corte Constitucional y la teoría del derecho viviente.

58. Para analizar los argumentos de los demandantes relacionados con la postura de la Corte en sede de tutela frente al alcance de la disposición demandada, la Sala examinará, en un primer término, los pronunciamientos de las diferentes Salas de Revisión para verificar si, como lo mencionan los demandantes, esta corporación sí señaló que las exoneraciones deben ser consideradas exclusiones. Así mismo, en este punto se analizará si las entidades territoriales han negado estos beneficios tributarios con el argumento que, al ser exenciones y no exclusiones, no son de obligatorio cumplimiento. En un segundo término se analizará si, a partir de la interpretación que adoptó la Corte en sede de tutela, es posible aplicar la teoría del derecho viviente, como solicitan los demandantes.

a) La jurisprudencia de la Corte Constitucional en sede de tutela sobre el alcance del artículo 121 de la ley 1448 de 2011.

59. Antes de ahondar en el contenido de las sentencias a las que hicieron referencia los

accionantes, para verificar si de dichos pronunciamientos se puede concluir que, de acuerdo con la teoría del derecho viviente, la norma en realidad se debe interpretar en el sentido de que se trata de una exclusión y no de una exoneración, la Sala resumirá en un cuadro cada una de las sentencias aludidas. Además de las 6 sentencias que refirieron los demandantes, se incluyó la T-738 de 2017, que también hizo un análisis de la disposición demandada.

Sentencia

Resumen de hechos y consideraciones relevantes

Decisión

T-347 de 2014

Durante el trámite de la tutela se constató que, tras la interposición de la tutela, el municipio había expedido un Acuerdo con exoneraciones para la población desplazada. En consecuencia, ordenó al municipio que aplicara dichas medidas al accionante, de tal forma que se le exonere del pago el impuesto predial de los predios de su propiedad, durante el lapso de tiempo en que el actor se vio forzado a abandonar el predio

T-911 de 2014

La accionante interpuso una tutela en contra del municipio como consecuencia de la negativa en la condonación de lo adeudado por concepto de impuesto predial unificado de tres bienes inmuebles rurales de propiedad suya y de su familia, que dejaron de habitar y explotar como víctimas del desplazamiento forzado. La entidad territorial alegaba que no podía aplicar el descuento porque esa exclusión no estaba prevista en ninguna ley.

La Sala Octava de Revisión reiteró la postura de la Corte frente a la protección reforzada que merece la población desplazada y el deber de solidaridad que existe frente a esta. Respecto del impuesto predial y su exoneración en favor de las víctimas, señaló que el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 establece obligaciones claras para las entidades territoriales "especialmente la de generar sistemas de alivio o exoneración del impuesto predial a favor de aquellas personas que se vieron forzadas a abandonar el predio o hayan sido despojados

de este, razón por la cual corresponde a los concejos municipales, mediante acuerdo, adoptar dichas medidas con efectos reparadores".

La sentencia concluyó que el municipio desconoció la Constitución y la Ley 1448 de 2011, específicamente el artículo 121, al no adoptar medidas de alivio tributario. Por ello, ordenó a la Alcaldía abstener de cobrar lo adeudado.

T-380 de 2016

El accionante interpuso una acción de tutela en contra de la Alcaldía pues consideró que esta le vulneró sus derechos al facturarle el impuesto predial correspondiente al inmueble del cual fue despojado forzosamente. El municipio argumentó que ya estaba aplicando descuentos por pronto pago y condonando los intereses.

La Corte reiteró la postura de las dos sentencias anteriores, en el sentido de que el "artículo 121, lejos de constituir una disposición programática, integra una auténtica obligación asignada a las autoridades investidas en el ordenamiento jurídico para materializar las medidas reparativas que en el mismo han sido estatuidas". Por ello, tras analizar las medidas del municipio, la Sala concluyó que la entidad había incumplido con esa obligación, pues se trataba de instrumentos generales para el saneamiento de la cartera fiscal que no estaban dirigidos a beneficiar de manera especial a las víctimas de desplazamiento forzado.

La sentencia ordenó al alcalde presentar ante el Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo en el que se condone el impuesto predial unificado a todos los habitantes de inmuebles urbanos o rurales de dicha municipalidad, que hayan tenido que abandonar en razón del conflicto armado; y también ordenó al Concejo tramitar de manera efectiva el proyecto de acuerdo. Finalmente, frente a la situación del accionante, dispuso que se debía suspender cualquier acto o procedimiento de cobro hasta que no se tramitara dicho acuerdo.

T-278 de 2017

El accionante interpuso una acción de tutela en contra de la Alcaldía por no concederle el beneficio de exoneración del pago de los intereses moratorios del impuesto predial. Para resolver el caso, la Sala Séptima de Revisión reiteró que, en atención al principio de solidaridad constitucional y a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, las víctimas de

desplazamiento forzado deben ser beneficiadas con medidas de alivio tributario sobre el pago del impuesto predial. Ello pues, de cara al grado de vulnerabilidad en el que se encuentran las víctimas, el Estado debe realizar acciones positivas. En virtud de ello, la Ley 1448 de 2011 fijó obligaciones en cabeza de las entidades territoriales como la de generar sistemas de alivio o exoneración del impuesto predial a favor de las víctimas.

La providencia ordenó a la Secretaría de Hacienda del Municipio que se abstuviera de cobrar lo adeudado por concepto de impuesto predial mientras el predio estuvo abandonado.

T-449 de 2017

El accionante interpuso acción de tutela en contra del municipio, pues consideró que este vulneró sus derechos al negarse a aplicar una exoneración de la cartera morosa del impuesto predial. El municipio señaló que el estatuto tributario municipal no tenía prevista dicha exoneración.

La Sala Primera de Revisión reiteró que "corresponde al Estado, en toda su organización central o descentralizada, incluida la territorial, adoptar mecanismos que procuren el regreso de las personas desplazadas a su lugar de origen", y, para ello, el legislador previó las medidas del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Además, señaló que la competencia de las autoridades municipales para adoptar esta medida administrativa deriva del mandato de constitucional del artículo 317.

La sentencia amparó los derechos del accionante y ordenó al municipio (i) que se abstuviera de cobrar lo debido por el accionante y (ii) que presentara para trámite ante el Concejo Municipal un proyecto de acuerdo para dar cumplimiento al artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

T-738 de 2017

La accionante interpuso una tutela en contra del Concejo Municipal por no aplicar los mecanismos de alivio y/o exoneración para los pasivos del impuesto predial. La alcaldía se había negado a aplicarle la condonación pues señaló que la Ley no incluía ninguna obligación expresa en ese sentido.

En la sentencia, la Sala Tercera de Revisión, analizó lo referente a la aplicación de alivios y/o exoneraciones a la población desplazada y manifestó que, aunque en teoría había plazo de un año para implementar dichas medidas, muchos municipios no lo habían hecho. Tras revisar las diferentes razones presentadas por los municipios para no implementar los acuerdos y el marco constitucional en lo que respecta a los gravámenes sobre la propiedad inmueble, la Sala concluyó que es contrario al principio constitucional de solidaridad y a la protección especial de la población desplazada que una autoridad municipal adelante el cobro de un impuesto predial a nombre de una víctima de desplazamiento forzado, respecto de un inmueble despojado o abandonado forzosamente a causa del conflicto armado, sin que se hayan aplicado las medidas de alivio y/o de exoneración tributaria dispuestas en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, bajo el argumento de que dicho mandato no impone una obligación a los municipios o de que el municipio no cuenta con un Acuerdo en el que se incorporen dichas medidas. Asimismo, señaló que "[l]as autoridades municipales son titulares de un margen de configuración de los sistemas de alivio y/o de exoneración del impuesto predial, siempre y cuando dicha configuración se oriente por el principio de solidaridad buscando la mayor exoneración y/o alivio posible para las víctimas.

Se ampararon los derechos y se ordenó al alcalde suspender el cobro del impuesto predial hasta que se apruebe y aplique el acuerdo municipal que dé cumplimiento al artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. También se ordenó al alcalde presentar el proyecto de acuerdo y se exhortó al Concejo Municipal para que lo tramite de manera célere y efectiva.

T-471 de 2019

La accionante interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía, porque se negó a aplicarle a exoneración del pago del impuesto predial unificado, prevista en un acuerdo municipal, respecto de un inmueble de su propiedad, que tuvo que abandonar con ocasión de su desplazamiento forzado. El municipio alegó que la accionante no había aportado las pruebas necesarias para cumplir con los requisitos para beneficiarse de la condonación.

Frente a la obligatoriedad de la aplicación de medidas de alivio y/o exoneración, la Sala Quinta de Revisión reiteró la regla establecida en las sentencias anteriores, en el sentido de que la omisión de aplicar el mandato legal de auxilio y/o exoneración del impuesto predial conlleva a una vulneración de los derechos de las víctimas. Respecto del caso concreto,

señaló que el municipio había desconocido el principio de buena fe en el análisis probatorio y que, en virtud de este y del principio de solidaridad, se debía entender que la accionante si cumplía con los requisitos del acuerdo para la condonación del impuesto predial.

La sentencia concedió el amparo y ordenó a la Alcaldía exonerar a la accionante de los pasivos adeudados por concepto de impuesto predial y que suspendiera cualquier acto o procedimiento de cobro coactivo.

60. Lo primero que se observa de las decisiones de tutela que tratan sobre el reconocimiento de los alivios fiscales establecidos en la norma demandada es que, en todas ellas, la Corte señaló que la implementación de sistemas de exención o alivio financiero consagrados en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 es de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-347 de 2011, la Sala de Revisión estableció que el municipio accionado desconoció "un mandato constitucional de protección a la población que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad al cobrar el impuesto predial". En el mismo sentido, en la Sentencia T-380 de 2016, la Corte manifestó que el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 no es una disposición programática, sino que integra una auténtica obligación asignada a las autoridades. Así, en dicha sentencia la Corte indicó que:

"los concejos municipales se encuentran en la obligación de, a través de acuerdos, adoptar las medidas de alivio tributario con efectos reparadores, en favor de las personas que han sido obligadas a abandonar un predio o hayan sido despojadas de éste, pues de lo contrario no sólo se estaría incumpliendo un mandato legal, sino que se estaría contraviniendo los principios constitucionales de solidaridad e igualdad".

61. En dicha sentencia también se explicó que, como se hizo en la Sentencia T-911 de 2014, la Corte puede ordenar directamente la aplicación de la medida de alivio y/o exoneración a favor de las víctimas así no existan acuerdos municipales previos que integren la figura, pues en esos casos se está ante un claro incumplimiento de un mandato legal.

62. Por tanto, la regla general en las decisiones de tutela es que la implementación de los alivios tributarios y/o exoneraciones consagradas en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 es una obligación para los municipios. En ningún momento la Corte se refirió al término exclusión, empleado por los demandantes, ni tampoco señaló que la exoneración fuera un término impreciso que diera a las entidades territoriales la facultad de decidir si quieren o no

cumplir con la obligación de conceder los beneficios.

63. Es más, en la sentencia T-738 de 2017, la Corte señaló expresamente que las medidas de exoneración y alivio tributario resultan idóneas para alcanzar el propósito reparador que persigue la ley de víctimas, pues aseguran los derechos de las víctimas del conflicto armado, pero también dejan un margen de discrecionalidad a los municipios para determinar la forma en que se conceden dichos alivios o exoneraciones. Así, dicha sentencia precisó que le corresponde al Concejo Municipal determinar el alcance definitivo del alivio y/o de la medida de exoneración del impuesto predial.

64. Por tanto, no hay elementos que permitan afirmar que la Corte, en sus decisiones de tutela, haya denunciado la necesidad de interpretar la norma indicando que se trata de una exclusión y no de una exoneración. Por el contrario, lo que se advierte es que para la Corte (i) la norma impone un mandato de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales, y (ii) que dicha medida es razonable toda vez que permite -a diferencia de la exclusión – dar cierta discrecionalidad a los municipios para decidir cómo quieren implementar estos beneficios tributarios.

65. Lo segundo que se observa al analizar las sentencias de tutela proferidas sobre este tema es que los entes territoriales emplearon diferentes argumentos para negarse a conceder los beneficios tributarios.

66. En general, las razones que dan las autoridades locales para no conceder los beneficios son las siguientes: (i) que el respectivo municipio no contempla en ningún acuerdo la exención del impuesto predial a la población desplazada (T-347 de 2014, T-380 de 2016 y T-449 de 2017); (ii) que el predio en conflicto fue adquirido por el accionante con posterioridad a su desplazamiento forzado (T- 278 de 2017); (iii) que el solicitante no aportó las pruebas necesarias para demostrar el cumplimiento de los requisitos que le permiten beneficiarse de la exoneración establecida en los acuerdos (T- 471 de 2019); (iv) que, si bien el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 establece sistemas de alivio y/o de exoneración de la cartera morosa, no prevé una obligación expresa para hacer condonaciones (T-738 de 2017); y (v) que la exoneración solicitada por las víctimas de desplazamiento forzado no se encuentra dentro de las exclusiones de impuesto predial establecidas en los artículos 24 de la Ley 20 de 1974 y 137 de la Ley 488 de 1998 (T-911 de 2014).

67. Del anterior recuento se advierte que el argumento que se emplea con más frecuencia por las entidades territoriales para no conceder el beneficio tributario es la inexistencia de un acuerdo municipal que determine concretamente la exoneración o el alivio tributario. Es decir, para negar la medida, las entidades se han excusado en que aún no han implementado el mandato legal y por tanto no tienen las herramientas para determinar cómo aplicar los alivios o exoneraciones tributarias. Sobre esto, como ya se mencionó, la Corte señaló que, en dichos casos, el juez constitucional puede ordenar a las entidades territoriales que concedan los beneficios directamente, incluso si no hay un acuerdo municipal que así lo prevea o que suspendan el cobro hasta que exista tal acuerdo.

68. Sin embargo, la Sala resalta que solo en un caso, esto es, la Sentencia T-911 de 2014, la entidad accionada alegó como argumento para no conceder el beneficio tributario el hecho de que el mismo no estuviera incluido en la ley como una exclusión del impuesto predial. En ese caso, sin embargo, la Corte no señaló que la exoneración debía ser entendida como una exclusión, sino precisamente reiteró que la exoneración y/o alivio es un mandato constitucional que se fundamenta en el deber de solidaridad.

69. En suma, la Sala concluye que, a diferencia de lo que manifestaron los demandantes, las decisiones de tutela no señalaron la necesidad de diferenciar entre el concepto de exclusión o exoneración tributaria. Por el contrario, la Corte manifestó que, en virtud del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, la adopción de sistemas de exoneración y/o alivio financiero sí es un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento. La distinción entre exclusión y exoneración tampoco ha sido el argumento más recurrente por parte de las entidades territoriales para negar estos beneficios. Dicho argumento fue empleado en un caso, en el que la Corte reiteró que la implementación se sistemas de alivio o exoneración tributaria para las víctimas del conflicto que fueron despojadas de sus predios sí es un mandato obligatorio.

70. Por lo anterior, la Sala puede concluir que, en efecto, para la Corte Constitucional, la norma demandada contiene un mandato obligatorio para las entidades territoriales, y, que, para garantizar una debida reparación a las víctimas sin desconocer la autonomía territorial respecto de los gravámenes a la propiedad, es apropiado el uso de la expresión "y/o exoneración". Por tanto, la interpretación según la cual la adopción de las medidas de alivio o exoneración es facultativa no encuentra sustento en la lectura que ha dado la Corte a la

norma en comento, sino que responde a una lectura particular del desarrollo jurisprudencial hecha por los demandantes.

b) Sobre la aplicación de la teoría del derecho viviente

71. Ahora bien, los demandantes argumentan que, en repetidos fallos de tutela, esta Corporación ha señalado que la norma en realidad hace referencia a una exclusión tributaria y no a una exoneración. Así mismo indicaron que, como en sede de tutela se estableció que las entidades territoriales están obligadas a adoptar dichas medidas, para la Corte realmente la norma se refiere a una exclusión. En virtud de ello, los actores solicitan que se aplique la teoría del derecho viviente para fundamentar su postura de que la norma, en realidad, se refiere a una exclusión.

72. El concepto de derecho viviente supone que la Corte, al realizar el análisis de constitucionalidad de una norma, puede tener en cuenta una interpretación judicial o doctrinal consolidada. Así, esta teoría indica que "frente al derecho de los libros (o de los códigos), existe otro que surge de las dinámicas sociales y que es el que se aplica a partir de la interpretación de los órganos autorizados". En ese sentido, cuando una interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida, el juez constitucional puede acoger dicha interpretación como si fuera el alcance de la norma, y analizar si es compatible o no con la Constitución.

73. Sin embargo, para que una interpretación judicial pueda considerarse derecho viviente, no basta con la existencia de una providencia que haya interpretado la norma. Así, en la Sentencia C-418 de 2014, la Corte estableció los siguientes requisitos para que esta doctrina se configure: (i) la interpretación judicial o doctrinal debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme; (ii) la interpretación judicial debe estar consolidada (un solo fallo resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción); y (iii) la interpretación judicial o doctrinal debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.

74. En este caso, los demandantes sostienen que se debe aplicar la teoría del derecho viviente porque existen una serie de sentencias de tutela en las que la Corte reconoció que el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 consagra realmente una exclusión y no una exoneración

tributaria. Es decir, para los demandantes la Sala Plena debe acoger la interpretación que, a su juicio, han hecho las Salas de Revisión de la disposición demandada al resolver acciones de tutela.

75. Sin embargo, a partir de la exposición de los fallos de tutela hecha en el acápite anterior, para la Sala es claro que, si bien las Salas de Revisión han indicado que el artículo 121 de la Ley 1448 contiene un mandato de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales, en ninguna providencia se ha indicado que la medida debe ser interpretada como una exclusión. Por el contrario, lo que se ha indicado es que, a la luz de la norma, los entes territoriales tienen la obligación de adoptar medidas de alivio y/o exoneración, y que se trata de una medida razonable porque se garantiza la reparación a las víctimas, y, a la vez, se respeta la autonomía de los municipios en lo que respecta a los gravámenes que son de su competencia.

76. En esa medida, la Corte no adoptó, en ninguna decisión de tutela, la interpretación que los demandantes quieren que sea acogida. Lo que ha señalado en los pronunciamientos de tutela es que el deber de adoptar medidas de exoneración y alivio para las víctimas del conflicto armado es de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, ello no significa, como lo deducen los demandantes, que para la Corte la norma demandada consagre realmente una exclusión.

77. Por tanto, la interpretación que proponen los demandantes para ser tenida en cuenta como derecho viviente parte de una lectura particular de la norma y la jurisprudencia, mas no de una interpretación que realmente haya adoptado la Corte. En efecto, se reitera, no existe ninguna sentencia en la que se mencione de manera clara que las medidas de alivio del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 deban ser entendidas como exclusiones.

78. En consecuencia, como no se advierte que la interpretación propuesta por los demandantes haya sido efectivamente adoptada por la Corte, no es necesario establecer si se cumplen o no los requisitos para que se configure la doctrina de derecho viviente. En ese sentido, el argumento de los demandantes en torno a este concepto no es aplicable para el análisis de constitucionalidad de la norma demandada.

La aptitud de los tres cargos admitidos

79. Hasta este punto, la Sala se ha enfocado en fijar el alcance de la norma de acuerdo con su sentido literal, teniendo en cuenta la distribución constitucional de competencias entre el legislador y los concejos municipales en lo que respecta a los tributos de las entidades territoriales, por un lado, y las definiciones de las medidas de exoneración y exclusión, por el otro. También ha precisado el alcance que, en sede de tutela, las Salas de Revisión de este Tribunal le han dado a la norma en cuestión. Con ese contexto, la Sala ahora procederá a evaluar la aptitud de los tres cargos admitidos.

El cargo por violación del derecho a la reparación en condiciones de dignidad no cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

81. En lo que respecta al cargo por violación de los artículos 1, 2, 93 y 66 transitorio de la Constitución, en el que se reprocha que, al ser la exoneración una medida facultativa para los municipios, se vulnera el derecho de las víctimas a una reparación en condiciones de dignidad, y, en consecuencia, se desconocen instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, la Sala concluye que el cargo no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

82. El cargo carece de certeza puesto que, como se ha explicado, la interpretación que defienden los demandantes, según la cual el numeral 1º del artículo 121 contiene una medida de carácter potestativo para las entidades territoriales, no corresponde a una interpretación que se derive razonablemente de una lectura completa y sistemática de la norma parcialmente precepto demandada. En el desarrollo del cargo, los demandantes señalan que, si se entiende que la norma hace referencia a una exoneración (como, en efecto, lo hace), la norma afecta la dignidad de las víctimas "porque dejan en cabeza de los entes territoriales el poder de decidir si la conceden o no". Asimismo, señalan que la expresión acusada de la norma viola el derecho a la reparación integral de las víctimas porque establece "una medida estatal, en cabeza de los municipios, que es facultativa y no obligatoria para estas entidades territoriales". Como se explicó, esta inferencia se sustenta en el hecho de que la norma se refiere a una exoneración/exención sobre la deuda del impuesto predial y otros relacionados, y el artículo 294 de la Constitución prohíbe al legislador conceder exenciones en relación con los tributos de las entidades territoriales.

83. Sin embargo, como explicó la Sala Plena en los acápites anteriores y como ha señalado

en los múltiples fallos de tutela, si bien es cierto que mediante ley no se podría fijar directamente una exención del impuesto predial, ello no significa que los municipios no tengan la obligación de implementar beneficios tributarios para las víctimas. El artículo 121 parcialmente demandado le da la facultad a las entidades territoriales para definir la forma en que implementarán los sistemas de alivio y/o exoneración, pero las obliga, por mandato de ley, a aplicarlos en beneficio de las víctimas y como medida reparatoria. Es decir, de la lectura literal de la norma no se deriva que se trate de una medida facultativa ni de la determinación directa de una exoneración del impuesto, sino de "una obligación en cabeza de las entidades territoriales para generar sistemas de alivio o exoneración del impuesto predial para aquellas personas que se vieron forzadas a abandonar el predio o hayan sido despojados de este". Además, la Sala debe insistir en que, al hacer una lectura sistemática de lo dispuesto en la norma, resulta claro que, a pesar de contener un mandato legal, se respeta la autonomía de las entidades territoriales para definir las medidas a adoptar, que pueden ser medidas de alivio y/o de exoneración, pero no necesariamente de exoneración.

84. Por lo anterior, la interpretación de la norma propuesta en la demanda, a partir de la cual se construye este y los demás cargos, no se deduce de la lectura objetiva de la disposición acusada. La norma es clara en señalar que las entidades territoriales sí tienen la obligación de establecer medidas de alivio y/o exoneración, y el hecho de que se hable de una exoneración no conlleva a que se trate de medidas optativas para dichas entidades. En consecuencia, no se puede dar por cumplido el requisito de certeza, pues el cargo recae sobre una interpretación de la norma que no corresponde a su lectura literal ni sistemática y que tampoco se deriva del alcance que le ha dado esta Corporación a través de su jurisprudencia en sede de tutela.

85. La falta de certeza del cargo se traduce también en una falta de especificidad y pertinencia de la acusación. La falta de especificidad ocurre cuando los argumentos no permiten identificar una oposición específica y verificable entre las normas que se reprochan y los artículos constitucionales que se proponen como parámetro de control. En este caso, los demandantes alegan que la norma viola los artículos 1, 2, 93 y 66 transitorio de la Carta. Sin embargo, para explicar cómo se violan dichos artículos, los demandantes recurren a una argumento que se centra en el cumplimiento de la norma y no en una explicación de cómo la norma en concreto viola los parámetros constitucionales. Es decir, no se hace un verdadero juicio de la validez constitucional de la norma, sino que se reprocha el hecho de que algunos

municipios la han incumplido. Los demandantes tampoco explican de qué forma la disposición desconoce los Principios Deng. Al respecto, únicamente señalaron que el hecho de que, desde su interpretación, los municipios puedan negar la exoneración hace que la medida no sea una verdadera medida de reparación integral porque no garantiza un regreso digno a sus propiedades. Sin embargo, la demanda no explica de forma específica y concreta por qué la disposición quebranta esos principios. En concreto, de qué forma la medida, que es más amplia que la exoneración, no garantiza un regreso digno de las víctimas.

86. Lo anterior también se relaciona con el requisito de pertinencia, que exige que se trate de un reproche de naturaleza constitucional, y no de naturaleza fáctica o de conveniencia. Para el desarrollo del cargo, los demandantes cuestionan que, en virtud de las expresiones demandadas, algunos municipios estén aplicando medidas de exoneración y otros no. Así por ejemplo, en lo que respecta a la violación del artículo 66 transitorio de la Constitución que desarrolla el derecho a la reparación integral a las víctimas, los demandantes mencionan que se requiere que la Corte reconozca que se trata de una exclusión tributaria, y no de una exoneración, para evitar que los municipios sigan vulnerando los derechos fundamentales amparándose en su autonomía territorial y que las víctimas tengan que acudir a la acción de tutela para que les protejan sus derechos. La demanda explica que "[s]i bien, algunos municipios […] ya han adoptado dicha exoneración, estos son muy pocos, y, por el contrario, la Corte Constitucional sí ha tenido que fallar varias tutelas exhortando a unos municipios para que de manera inmediata adopten dicha exclusión tributaria". En ese sentido, el cargo se basa en la forma en que la norma se ha venido aplicando y no en un argumento sobre su validez constitucional. Además, para fundamentar el cargo, los demandantes recurren a un argumento doctrinal, según el cual las exoneraciones son equiparables, necesariamente, a las exenciones.

87. Finalmente, los defectos de la demanda impiden dar por superado el requisito de suficiencia pues el reproche no logra despertar una duda de inconstitucionalidad sobre la norma demandada. Esto se debe a que el cargo se fundamenta en una lectura del numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, que no se deriva del contenido de la norma. Asimismo, el cargo se basa en un reproche relacionado con el incumplimiento de la norma por parte de algunos municipios y no en un verdadero contraste entre la disposición y los parámetros constitucionales que consideran que esta viola. Así pues, la demanda no cuenta con la exposición de todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de

constitucionalidad de la norma acusada. Los errores mencionados afectan el alcance persuasivo de la demanda y no cuestionan la presunción de constitucionalidad que ampara la norma de rango legal. En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto de este cargo.

El cargo por violación del principio de igualdad no cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

88. El cargo relativo a la violación del principio de igualdad tampoco cumple con los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia. En primer lugar, el cargo no cumple con el requisito de certeza porque, al igual que el anterior, se fundamenta en una lectura e interpretación que no corresponde al texto de la norma. Según los demandantes, la expresión "y/o exoneración" vulnera el principio de igualdad porque, al hablar de una exoneración/exención, la medida se vuelve facultativa para los municipios. Por ello, algunos municipios la aplican y otros no. También se vulnera el derecho a la igualdad porque, según los actores, aunque la Corte ha reconocido que se trata una exclusión tributaria, "los entes territoriales están vulnerando el derecho a un trato normativo igualitario porque unos entes aplican el art.121 como una exoneración y otros la aplican como una exclusión". Frente a ello, la Sala reitera, primero que el artículo 121 no contiene una medida facultativa sino un mandato legal de obligatorio cumplimiento; y segundo, que la jurisprudencia de esta corporación, si bien ha señalado que la implementación de los beneficios tributarios consagrados en la norma demandada es obligatoria, no ha determinado que la norma esté haciendo alusión a una exclusión. En esa medida, la interpretación a partir de la cual se formula el cargo no corresponde ni al texto ni al alcance real de la norma.

89. El cargo tampoco cumple con los requisitos de especificidad y pertinencia, pues no formula una contrastación entre la norma y el parámetro constitucional que se alega violado ni formula un reproche de índole constitucional. En efecto, los demandantes alegan que el trato diferenciado se da entre las víctimas a quienes sí les concede la exoneración tributaria, y las que no. Sin embargo, alegan que esta diferencia en el tratamiento se da porque cómo a su juicio se trata de una medida facultativa, algunas víctimas del conflicto reciben beneficio y otras no. Dado que esta no es una conclusión que se pueda derivar de la disposición demandada, no se está haciendo un contraste entre la norma y la Constitución, sino entre la aplicación fáctica de la misma y las implicaciones que ello tiene frente al principio de

igualdad. Más allá de eso, el tratamiento diferenciado que supuestamente se deriva del alcance que le ha dado esta corporación a la norma no encuentra fundamento el desarrollo jurisprudencial que se revisó en esta sentencia. En efecto: (i) en ninguna de las sentencias de tutela mencionadas por los demandantes se ha concluido que la medida del artículo 121 de la Ley 1448 sea, realmente, una exclusión tributaria y (ii) de la norma no se deriva que los beneficios tributarios contemplados sólo puedan ser aplicados para algunas víctimas del conflicto armado.

90. En ese sentido, el cargo no hace un verdadero un contraste entre el alcance que esta Corporación le ha dado a la norma y la Constitución, sino que parte de su interpretación de dicho desarrollo para hacer el contraste. Además, el argumento según el cual la implementación de la norma por parte de unos municipios y la reticencia de otros a hacerlo genera un trato desigual corresponde, nuevamente, a un reproche respecto del cumplimiento de la medida y no en torno a su compatibilidad con la Constitución Política.

91. Adicionalmente, el cargo tampoco es específico pues, aunque reconoce que la norma tiene como finalidad "aliviar la cartera morosa del impuesto predial de las víctimas del conflicto armado interno que no pudieron ejercer su derecho a la propiedad privada de los predios de los cuales fueron despojados o fueron forzados a abandonarlas de manera forzosa (sic)" no explica por qué el establecimiento de la obligación de tener en cuenta sistemas de alivio y/o exoneración para las víctimas no es una medida idónea, necesaria ni proporcional. La demanda se centra únicamente en la expresión "y/o exoneraciones" y omite analizar si a través de los alivios tributarios, que también están contemplados en la norma, se logra la finalidad propuesta. En suma, la demanda no explica por qué la medida definida por el legislador, leída de forma completa y sistemática, no es una medida idónea y proporcional para lograr la finalidad de la norma, que es aliviar la cartera morosa de personas que están en especial situación de vulnerabilidad. En consecuencia, no logra desvirtuar la presunción de constitucionalidad que existe frente a la disposición.

92. En esa línea, el cargo también es insuficiente pues, al derivar el tratamiento diferenciado que reprocha de una interpretación subjetiva de la norma, y del incumplimiento de la misma por parte de algunos municipios, no logra generar una verdadera duda de constitucionalidad frente a la misma. Por lo anterior, la Sala Plena se inhibirá en la resolución de este segundo cargo.

El cargo por violación del deber de solidaridad no cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

93. Finalmente, los actores plantean que la norma viola el deber de solidaridad que se deriva de los artículos 1º y 95 Superiores. Este cargo tampoco cumple con los requisitos que permitirían a la Sala hacer un estudio de fondo. Se trata, nuevamente, de un cargo que no cumple con el requisito de certeza porque, al igual que los anteriores, se fundamenta en una interpretación de la norma que no corresponde a su contenido y alcance. En el desarrollo del cargo, la demanda insiste en que, al hacer referencia a una exoneración, la medida no es solidaria pues "será el municipio quien determinará en cada caso concreto si la víctima podrá retornar al territorio, exonerándola o no del pago de los impuestos causados mientras estuvo desplazada". Esta lectura, según la cual los municipios pueden decidir si implementan o no sistemas de alivio y/o exoneración a la deuda de las víctimas, no corresponde al contenido de la norma.

94. En esa línea, el cargo también es insuficiente pues, al basarse en una interpretación subjetiva de la norma y en una apreciación sobre la conveniencia de la misma, no logra generar una verdadera duda de constitucionalidad. Por lo anterior, la Sala Plena también se declarará inhibida frente al tercer cargo.

3) Síntesis de la decisión

95. La Sala Plena estudió la acción pública de inconstitucionalidad que presentaron Jorge Kenneth Burbano Villamarín e Ingrid Vanessa González Guerra en contra de la expresión "y/o exoneración" contenida en el numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 por violar los artículos 1º, 2º, 13, 93, 95 y 66 transitorio de la Constitución. Los actores señalaron que la expresión demandada vulnera los citados artículos superiores porque, al hacer referencia a una exoneración, torna la medida en una de carácter optativo para las entidades territoriales. Por ello, solicitaron a la Corte que declare inexequible la expresión, o que condicione su exequibilidad en el entendido de que se trata de una exclusión y no de una exoneración.

96. En un principio, se admitieron tres cargos de inconstitucionalidad. Sin embargo, a raíz de las solicitudes de inhibición presentadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas y por el Ministerio Público, la Sala hizo un análisis de la aptitud de la demanda para verificar si procedía un pronunciamiento de fondo. Para ello, en primer lugar,

la Sala explicó en qué consisten los requisitos sustanciales que ha definido esta corporación para que un cargo habilite un estudio de fondo. En segundo lugar, la Corte analizó el alcance de la norma demandada de acuerdo con su contenido literal y con el desarrollo que ha hecho esta Corporación en sede de tutela sobre la misma. En dicho análisis, la Sala también tuvo en cuenta la distribución constitucional de competencias entre el legislador y las entidades territoriales en lo que respecta a los gravámenes sobre los bienes inmuebles, y la diferencia entre los conceptos de exoneración y exclusión. Luego, pasó a analizar los cargos de la demanda de acuerdo con los requisitos de aptitud, y concluyó que los cargos admitidos no cumplen con los requisitos de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. Por ello, la Sala Plena decidió inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO. INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de mérito sobre los cargos formulados contra la expresión “y/o exoneración” del numeral 1º del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 “[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15174