

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela. En tal sentido, en múltiples pronunciamientos la Corte ha manifestado que resulta contrario a los postulados del Estado Social de Derecho exigir el agotamiento previo de acciones y recursos al interior de la jurisdicción ordinaria, como condición para hacer uso del mecanismo de tutela. Por lo tanto, en estos asuntos el ejercicio de la acción de tutela es legítimo y su procedencia, en principio, no está en discusión.

LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS-Situación de despojo y abandono forzado de tierras

RESTITUCION DE TIERRAS A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO-Obligación de entidades territoriales para generar sistemas de alivio o exoneración del impuesto predial a población desplazada, según ley 1448 de 2011

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Vulneración por autoridades, al no expedir acuerdo municipal en el que establezca medidas de exención y condonación del impuesto predial para población desplazada

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Orden a autoridad municipal exonerar del pago de impuesto predial a accionante

Referencia: Expediente T-6.069.621

Acción de tutela presentada por Reinaldo Herrera Ortiz contra municipio de Dolores (Tolima)

Procedencia: Juzgado civil del Circuito de Purificación (Tolima).

Asunto: Tutela contra el municipio de Dolores (Tolima) por la negativa a aplicar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en impuesto predial (Ley 1448 de 2011).

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., catorce (14) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia adoptado por el juzgado Civil del Circuito de Purificación (Tolima) que confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Dolores (Tolima), en el proceso de tutela promovido por el señor Reinaldo Herrera Ortiz contra el municipio de Dolores (Tolima).

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto

2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. En respuesta a petición de Mizrahin Herrera Triana, hijo de Reinaldo Herrera Ortiz, el Alcalde de Dolores expidió certificación de 27 de noviembre de 1999, en la cual se indica¹:

“Que el señor REINALDO HERREREA ORTIZ identificado con la C.C. No. 168.257 de Bogotá y su cónyuge, la señora ANA BEATRIZ TRIANA DE HERRERA identificada con la C.C. No. 28.695.595 de Dolores-Tolima, resultaron damnificados por la toma guerrillera a éste municipio, los días 16 y 17 de Noviembre de 1999, quedando destruida totalmente su casa de habitación en la Carrera 8ª No. 3-28 y perdiendo la totalidad de muebles, enseres y un vehículo tipo campero marca Daihatsu Modelo 76, de placas GMB 679, a nombre de la señora Beatriz Triana de Herrera.”

1. El señor Reinaldo Herrera Ortiz, con 81 años de edad, y su núcleo familiar conformado por su esposa e hija, se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde 30 de septiembre de 2003².

1. Mediante derecho de petición, radicado el 3 de septiembre de 2016³, el señor Herrera

Ortiz solicitó al municipio de Dolores la “exoneración de la cartera morosa del impuesto predial de los inmuebles rurales Delicia, Socorro y Piñalito y urbanos lote ubicado en la Cra. 8 No. 3-28 por encontrarse en situación de abandono forzado. [...] con fundamento en el art. 121 en la Ley 1448 de 2011, Art. 139 del Decreto 4800 de 2011.”

1. El municipio de Dolores, mediante oficio SH-500-126 de 8 de septiembre de 2016, contestó que “Por lo tanto una vez revisado el estatuto tributario Municipal no se encuentra establecida dicha exoneración, en la cual no es posible acceder a su petición en este momento, es deber del Concejo Municipal aprobar dicha exoneración.”

1. El 10 de octubre de 2016, el señor Reinaldo Herrera Ortiz presentó acción de tutela contra el municipio de Dolores⁵.

1. Pretensiones

1. El tutelante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales “vulnerados como víctima y en consecuencia ordenar a la alcaldía de Dolores” y en consecuencia se ordene que “se abstenga de cobrar y en consecuencia conceder la exoneración y/o condonación de lo adeudado” por concepto de impuesto predial de tres inmuebles, uno urbano y dos rurales, ubicados en el municipio de Dolores desde el momento que se produjo el abandono por el desplazamiento forzado y hasta la fecha que cesen las condiciones de desplazamiento.

1. Respuesta de la entidad accionada

1. Mediante oficio de fecha 11 de octubre de 2016, radicado en el Juzgado Promiscuo

municipal de Dolores 13 de octubre de 2016, el Alcalde de Dolores se opuso a las pretensiones con los siguientes argumentos:

* Al señor Reinaldo Herrera Ortiz se le reconoció, mediante Resoluciones PRESC-09 y 014 de 20167, la prescripción sobre el impuesto predial de los predios con ficha catastral N° 000100120048000 y 000100120063000 (predios rurales) y 010000270017000 (predio urbano) de los años 1995 a 2011, reconocimiento realizado en respuesta a derecho de petición de 22 de junio de 2016.

* El señor Reinaldo Herrera Ortiz volvió a presentar petición el 3 de septiembre de 2016, solicitando la exoneración del impuesto predial, a lo cual el municipio le informó, mediante oficio SH-500-126 de 8 de septiembre de 2016, que “dichos mecanismos de alivio y/o exoneración deben estar contemplados en el estatuto tributario, el cual se encuentra en proceso de actualización, por ende será deber del concejo Municipal aprobar estatuto tributario municipal.”

* El reconocimiento de los beneficios del artículo 121 de la Ley 1448, según el Alcalde de Dolores, es posible bajo dos premisas: (i) el alivio y/o exoneración debe ser sobre un bien inmueble que haya sido afectado durante la época de ocurrencia del siniestro y que por ende haya sido abandonado por el propietario legal, y, (ii) que el bien despojado o abandonado haya sido restituido o formalizado legalmente al propietario que la alegue.

* Los predios rurales no fueron objeto de despojo o abandono forzado ya que estas han sido explotadas bajo el mando del contribuyente, señor Reinaldo Herrera Ortiz, por lo cual no han sido objeto de procedimiento de restitución de tierras.

* En el caso del señor Herrera Ortiz, fue objeto de presunto despojo o abandono de sus bienes inmuebles derivado del conflicto armado, ya le fue reconocida la prescripción de parte de sus obligaciones frente al impuesto predial, y agrega:

“...es erróneo pensar que inmediatamente se debe adoptar la exoneración, ya que la norma consagra varias posibilidades para aliviar la cartera morosa de las personas víctimas de la violencia en el país, por ende será menester de esta administración presentar las fórmulas

que permitan aliviar dicha cartera morosa ante el concejo municipal, para su posterior aprobación, no solo para el accionante si no para las demás personas que sean víctimas de la violencia.”

1. Decisiones objeto de revisión

1. Primera instancia

1. Mediante sentencia de 21 de octubre de 2016⁸, la jueza promiscua municipal de Dolores resolvió negar la tutela presentada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Valga recordar que la acción de tutela no está para impartir órdenes a las autoridades y entidades municipales como las pedidas en este caso por el accionante, sino para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas cuando esto resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o en algunos casos por los particulares.

[...]

Pues conforme a lo indicado por el representante de la Alcaldía del Municipio de Dolores, se desprende que pretende poner el tema objeto de tutela en conocimiento del Concejo Municipal para su posterior aprobación, razón por la cual se tendrá que esperar la respectiva regulación.

Además, de los hechos plasmados en la acción de tutela, en la cual se vislumbra que el accionantes adujo que dejó de explotar los predios rurales de su propiedad como consecuencia del desplazamiento forzado y de la manifestación efectuada por el referido Alcalde Municipal en la que indicó lo contrario, observa el Despacho que existen versiones contradictorias, cuya solución corresponde a otra autoridad.

Finalmente, en este asunto no se vislumbra la causación de un perjuicio irremediable que

amerite la protección como mecanismo transitorio. En efecto, la Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, ha venido reiterando que el perjuicio irremediable debe ser cierto y objetivo de tal manera que su existencia le permita al juzgador valorarlo para brindar el amparo requiero(sic).”

1. Mediante “INFORME DE CITADURIA”9 de 24 de octubre de 2016, el notificador del Juzgado Promiscuo de Dolores informa al despacho que se comunicó a un número celular del demandante y “...siendo las 9:25 a.m. y logré notifique (sic) al señor Herrera Ortíz a quien le leí en alta voz la parte resolutive de dicho fallo, y le comuniqué que quedaba notificado del mismo.”.

1. Impugnación

1. Mediante escrito radicado el 27 de octubre de 201610, el señor Herrera Ortiz sustentó la impugnación contra la sentencia de 21 de octubre, e invocó como precedente judicial la sentencia T-911 de 201411, en la cual la Corte Constitucional ordenó al Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) abstenerse de cobrar lo adeudado por concepto de los impuestos prediales gravados para lo cual adelantaría el trámite correspondiente a fin de verificar de manera precisa, el tiempo de exoneración y/o condonación a que haya lugar con fundamento en artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

1. Afirma el recurrente que la primera instancia se fundamenta en “consideraciones inexactas que no hay perjuicio irremediable”, toda vez ser una víctima del desplazamiento forzado, y reitera la aplicación del precedente judicial de la Corte Constitucional.

1. Segunda instancia

1. Mediante el auto del 24 de noviembre de 2016¹², el Juzgado Civil del Circuito de Purificación ordenó interrogatorio al accionante Reinaldo Herrera Ortiz.

1. El 28 de noviembre de 2016¹³ se realizó interrogatorio de parte, prueba de la cual resulta importante resaltar las siguientes preguntas y sus respuestas:

PREGUNTADO: Infórmele al Juzgado concretamente desde que fecha se ausentó usted de los bienes inmuebles de los cuales manifiesta fue desplazado

CONTESTÓ: Yo fue a la finca y como en el 93 o 94 llegaron dos sujetos y decían que eran de la FARC, [...] En el 96 fe la primera toma me destruyeron la casa la parte de atrás, la que quedaba en el pueblo, entonces yo me fui para Ibagué, pero a los 6 o 7 meses regresé a Dolores a arreglar la casa, [...] en el 99 fue la segunda toma, me acabaron la casa y el carro, yo me regresé para Ibagué y no volví a Dolores, en las fincas quedaron un señor y una señora, eran partijeros, yo nunca volví me dio miedo.

PREGUNTADO: Infórmele al Juzgado que persona o persona quedaran (sic) habitando los predios durante el tiempo que usted se ausentó de ellos.

CONTESTÓ: Creo que se llamaba Alcira no me acuerdo del apellido y el marido se llamaba Carlos ellos quedaron allá durante más de 12 años, y ellos ya no están allá. Allá está un señor Pedro y la señora, tienen unos pescados y también hacen tamales. Ellos están ahí cuidando como tienen pescados, ni yo les pago, ni ellos me pagan. Yo había pensado vender pero en esa época quién compraba, era zona roja.

PREGUNTADO: Manifiéstele al Juzgado actualmente qué tipo de explotación económica se le dan a los bienes sobre los que pretende se le exima el pago del impuesto predial

CONTESTÓ: están abandonado, el lote queda en el área urbana del Municipio, ahora está cercado porque botan mucha basura, eso lo pagó el mismo muchacho que está cuidando allá, a veces amarra una bestia porque tiene pasto el lote. El predio Delicia Socorro está abandonado, eso tenía café pero ahora no se coge nada ahí, todo está abandonado, y el predio Piñalito, era un potrero y se enrastró.

PREGUNTADO: Por qué usted no ha retornado al Municipio de Dolores?

CONTESTÓ: Por las amenazas, aunque desde esa época no volví a tener contacto con esas personas.

PREGUNTADO: Usted tiene disponibilidad material sobre los inmuebles señalados en la tutela

CONTESTÓ: Si puedo disponer de ellos.

[...]

PREGUNTADO: Por qué en la actualidad no explota esos inmuebles.

CONTESTÓ: Por mi edad, mi esposa está casi en silla de ruedas, mi hija que ya es mayor de edad y es la que vive con nosotros.

[...]

PREGUNTADO: Indíqueme al Juzgado por qué no considera necesario acudir a las autoridades para regresar o que le devuelvan sus terrenos del Municipio de Dolores.

CONTESTÓ: No, en el caso mío no, porque ha permanecido gente conocida y autorizada por mí, para que cuiden la casa y vivan ahí.

PREGUNTADO: Tiene algo más que agregar o corregir a lo ya dicho

1. El 5 de diciembre de 2016, el Juzgado Civil del Circuito de Purificación profirió sentencia¹⁴, en la cual toma la sentencia T-911 de 2014 como referencia, y afirma que para el juzgado resultan claras dos situaciones, y confirma la decisión, negando la tutela, con la siguiente argumentación:

Que por la misma situación de desplazamiento, que el actor y su núcleo familiar, al verse obligados abandonar su tierra en el año 2003, dejaron de explotar económicamente los inmuebles, referidos ...

[...]

Sin embargo, no puede pasar por alto el Juzgado, una diferencia en materia probatoria que resulta significativa, entre el caso analizado por el Corte Constitucional en la sentencia T-911/14 y el caso que le ha correspondido a este despacho, puse mientras el órgano de cierre no tuvo oportunidad de verificar las condiciones actuales de la situación de desplazamiento forzado la entonces accionante y su posibilidad actual o no de explotar económicamente los inmuebles sobre los que demandaba la exoneración del impuesto predial y por ende resolvió ordenar a la autoridad accionada que hiciera ese estudio, este juzgado si pudo escuchar en interrogatorio al demandante señor Reinaldo Herrera Ortiz y con base en ello, concluir que en la actualidad, como propietario de los predios lote urbano Cra. 8 No. 3-28, predio rural Delicias Socorro y predio rural Piñalito, este ciudadano si tiene la posibilidad material sobre los mismos, puede venderlos libremente y aunque no los explota económicamente como lo afirmó ante el Juzgado, ello no tiene como causa el desplazamiento forzado de que fue víctima en el año 2003, sino su edad y otras circunstancias ajenas al conflicto armado interno del país, tanto así, que el mismo indica que no tiene necesidad de acudir a la Unidad de Restitución ni a los jueces de restitución de tierras para que le hagan entrega de sus inmuebles, porque siempre ha tenido personas conocidas y autorizadas por él para permanecer en ellos, quedando entonces a su discrecionalidad, si decide usar, usufructuar y/o disponer de los mismos.

Así la cosas, se rompe ese deber de solidaridad¹⁵ de la entidad territorial accionada con el demandante y de contera, la obligación de generar a su favor, un sistemas de alivio o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial, ya que como se dijo, en la actualidad, el actor no se encuentra imposibilitado por causa del desplazamiento forzado del que fue víctima, para explotar económicamente los predios y ejercer en ellos, los atributos de la propiedad que prevé en su favor nuestra normatividad (sic) civil. (subrayado fuera de texto)

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. Esta Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

1. La Sala de revisión número cuatro, en sesión de 17 de abril de 2017 resolvió seleccionar el expediente T-6.069.62116.

1. Problema jurídico

1. En este caso, se debe verificar si el representante del municipio de Dolores, al contestar la petición del señor Herrera Ortiz, violó el derecho fundamental de petición, toda vez que la respuesta proferida, no resolvió de fondo la solicitud formulada, amparado en la falta de adopción, por parte del ente municipal, de la norma necesaria para dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley 1448 artículo 121.

1. Igualmente debe indicarse que el accionante es una persona de 81 años, quien junto con su familia fue víctima de conflicto armado y se vio forzado a abandonar sus bienes inmuebles en Dolores; y ahora que regresa al municipio requirió al ente territorial para el otorgamiento del beneficio tributario establecido en el artículo 121 de la Ley 1448, y presentó la tutela inmediatamente recibió la respuesta sin decisión de fondo por parte del Alcalde de Dolores.

1. En razón de su avanzada edad y sus condiciones económicas, lo cual evidencia un alto

nivel de vulnerabilidad, el tutelante necesita una pronta respuesta de fondo a la petición de alivio o exoneración de la deuda de impuesto predial que tiene con el municipio, que le permita el ejercicio pleno de sus derechos de propietario, para lo cual debe tener definida su deuda tributaria con el ente municipal por concepto de impuesto predial, prontitud que no se lograría con el uso de las acciones de cumplimiento o de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. Para la valoración de esta acción, se revisará la comprensión y alcance que le ha dado esta Corporación a la protección a víctimas de la violencia, para lo cual resulta pertinente recordar la sentencia T-911 de 2014:

[...] las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela¹⁷.

En tal sentido, en múltiples pronunciamientos la Corte ha manifestado que resulta contrario a los postulados del Estado Social de Derecho exigir el agotamiento previo de acciones y recursos al interior de la jurisdicción ordinaria, como condición para hacer uso del mecanismo de tutela. Por lo tanto, en estos asuntos el ejercicio de la acción de tutela es legítimo y su procedencia, en principio, no está en discusión¹⁸.

[...]

En el mismo fallo [T-025 de 2004], esta Corporación sostuvo que por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas que en su mayor parte son mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”¹⁹ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los

derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad²⁰, lo cual implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales²¹ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”²².

[...]

5.2. De igual modo, esta Corte ha indicado que el deber de solidaridad, previsto en la disposición mencionada y en el artículo 95 de la Constitución, se concreta en la obligación de asistir a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad, como las víctimas del desplazamiento forzado, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales²³.

[...]

5.4.2. Mediante providencia T-358 de 2008, “la Corte analizó si se vulneraba el principio constitucional a la buena fe y el deber de solidaridad, de un deudor de un crédito cuya entidad bancaria había promovido un proceso ejecutivo para reclamar el pago de la deuda, sin tener en cuenta que el actor era una persona en condiciones de debilidad manifiesta por ser víctima del desplazamiento forzado²⁴. Recordó que: ‘es claro que el principio de buena fe también impone deberes a los particulares y bien puede no haber lugar a que se extingan las obligaciones civiles ni sus garantías, pero lo que sí debe ordenar la Corte al Banco (...) es que re programe el crédito, como le viene instando el demandante, dentro de unas condiciones que le sean asequibles y pueda honrar dentro de su penosa situación’.”

1. Con fundamento en las consideraciones de esta Corporación, resulta clara la procedencia de la protección especial de las víctimas de la violencia, la cual encuentra fundamento en la Carta Política, la Ley y las decisiones del juez constitucional, dando aplicación al principio de solidaridad social que se debe tener con las víctimas del conflicto armado.

1. Análisis del caso concreto

1. Como se expuso en los hechos, y está acreditado en el trámite de esta acción de tutela, el señor Herrera Ortiz, actualmente con 81 años de edad, y su esposa e hija, han sido víctimas de la violencia de este país, lo cual los obligó a abandonar su forma de vida y sus inmuebles en el municipio de Dolores desde el año 1999, según las certificaciones expedidas, luego de varias acciones violentas que afectaron su tranquilidad.

1. El abandono de sus bienes inmuebles, desde el año 1999, le impidió realizar actividades productivas en los tres predios. En el caso del inmueble urbano, este fue destruido totalmente por un ataque de la guerrilla²⁵; y los otros predios, como lo manifestó el demandante en el interrogatorio de parte ordenado por el juez de segunda instancia, “quedaron un señor y una señora, eran partijeros, yo nunca volví me dio miedo. [...] Ellos están ahí cuidando como tienen pescados, ni yo les pago, ni ellos me pagan. [...] El predio Delicia Socorro está abandonado, eso tenía café pero ahora no se coge nada ahí, todo está abandonado, y el predio Piñalito, era un potrero y se enastrojó.”

ARTÍCULO 74. DESPOJO Y ABANDONO FORZADO DE TIERRAS. Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.

Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75.

[...]

El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, informará del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación²⁶, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar. (Subrayado fuera de texto)

1. La evaluación de la situación del accionante se debe realizar con el conjunto de pruebas existentes, y se puede concluir que: (i) el señor Herrera Ortiz, hoy con 81 años de edad, se vio forzado a abandonar el municipio de Dolores desde el año 1999, (ii) el abandono forzado de su domicilio en Dolores le implicó el abandono de sus bienes inmuebles, que le impidieron el ejercicio de sus derechos como propietario, (iii) el hecho de conocer a quienes estaban en esos predios rurales no implica que el señor Herrera Ortiz hubiese podido ejercer los atributos del derecho de propiedad, como la explotación económica de los predios, porque como él mismo lo declaró “Ellos están ahí cuidando como tienen pescados, ni yo les pago, ni ellos me pagan.”, (iv) el señor Herrera Ortiz, hoy a sus 81 años de edad, en su proceso de reincorporación a su vida en el municipio de Dolores tiene dificultades para reiniciar, luego de su regreso, la actividad de explotación económica, (v) ha contado con la solidaridad de su familia durante el periodo de desplazamiento, (vi) deprecó del municipio de Dolores su solidaridad, con fundamento en el mandato legal contenido en la Ley 1448, artículo 121, para poder ejercer sus derechos de propiedad sobre los bienes que debió abandonar por el desplazamiento..

1. Para la valoración probatoria de estos hechos, la Ley 1448 de 2011²⁷ reitera el principio constitucional de la buena fe, en este caso particular a las víctimas del conflicto armado, para las cuales le resulta suficiente prueba sumaria, para lo cual cuenta con cinco certificaciones²⁸ sobre su condición de desplazado por el conflicto armado en Dolores y la declaración rendida en el juzgado que tramitó la segunda instancia, ante quien indicó que fue desplazado y debió abandonar su bienes inmuebles en Dolores, afirmando que “yo nunca volví me dio miedo”, por lo cual no pudo ejercer ningún tipo de derechos sobre estos predios, afirmación que no ha sido controvertida probatoriamente.

1. Igualmente, debe recordarse 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, motivo por el cual la Ley 1448 de 2011 determinó:

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. 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. (Subrayado fuera de texto)

1. Los entes territoriales, para la adopción de los mecanismos reparativos de la Ley 1448, tenían un plazo de un año²⁹, que varios municipios, y el municipio de Dolores (Tolima) no ha cumplido.

1. La competencia de las autoridades municipales para adoptar esta medida administrativa deriva del mandato de constitucional del artículo 317, el cual determina:

ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

1. Con fundamento en este mandato constitucional, esta Corporación, en la Sentencia T-911 de 2014, indicó:

6.1. Los numerales 4º y 10 del artículo 313 de la Carta Superior establecen que corresponde a los concejos municipales: “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”, y “las demás que la Constitución y la ley le asignen”.

6.2. Descendiendo en el nivel jerárquico normativo en la materia, el 18 de diciembre de 1990 se expidió la Ley 44 de ese mismo año³⁰, la cual en su articulado establece que: (i) el impuesto predial es un impuesto del orden municipal y corresponde al municipio la administración, recaudo y control del tributo³¹; (ii) la base gravable del impuesto predial es el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado³²; y (ii) corresponde a los concejos municipales fijar la tarifa del impuesto, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo, la antigüedad de la formación o actualización del catastro³³.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el impuesto predial es un tributo de orden municipal que debe pagarse por los propietarios de un bien inmueble a los gobiernos locales, lo cual lo ubica como “uno de los ingresos más importantes para la financiación de los gastos locales, para efectos de garantizar un sistema de redistribución en la sociedad”³⁴.

1. De conformidad con esta norma, dentro de la autonomía y competencia constitucional asignada a los órganos de los municipios y distritos, se deben adoptar sistemas de alivio y/o exoneración de tributos municipales o distritales tanto de víctimas de despojo y/o de abandono forzado, y en el caso del señor Herrera Ortiz, se trata de una persona víctima de la violencia que fue obligada a abandonar sus bienes inmuebles, lo cual le impidió ejercer plenamente sus derechos de propietario, y ahora a su regreso es una persona mayor, 81 años de edad, y por sus condiciones personales y familiares no le resulta fácil reiniciar la explotación económica y el pago de los tributos prediales adeudados.

1. Como lo indicó el Alcalde de Dolores al contestar la tutela, en ese municipio no se han adoptado las normas administrativas correspondientes para dar aplicación al mandato establecido en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, lo cual implicó el incumplimiento de un deber legal que no legitima la respuesta negativa a la solicitud del “alivio o exoneración”.

1. Es claro entonces que le corresponde al municipio de Dolores, por medio de los órganos de administración adelantar las actuaciones administrativas que le permitan a este ente territorial adoptar las normas tributarias, mediante acto administrativo del Concejo, para poder, en desarrollo del mandato legal y principio de solidaridad, reconocer “alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal”, y con fundamento en ellas el Alcalde podrá realizar el trámite para evaluar la procedencia de cada solicitud particular, como es el caso del accionante, señor Reinaldo Herrera Ortiz.

1. Síntesis de la decisión

1. El señor Herrera Ortiz, con ocasión de las nuevas condiciones de orden público, intenta poder disponer de sus bienes, pero por el abandono generado por el conflicto armado que lo obligó a abandonar sus propiedades, evidencia una deuda tributaria con el municipio de Dolores, motivo por el cual solicitó la aplicación del artículo 121 de la Ley 1448.

1. El municipio de Dolores reconoció al señor Herrera Ortiz la prescripción de impuesto predial para los años 1995 a 2010; sin embargo no tramitó la solicitud de “alivio y/o

exoneración de la cartera morosa del impuesto predial”, según la respuesta del municipio, porque “revisado el estatuto tributario Municipal no se encuentra establecida dicha exoneración, en la cual no es posible acceder a su petición en este momento, es deber del Concejo Municipal aprobar dicha exoneración u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal.”

1. Se evidencia que las autoridades municipales de Dolores no han desarrollado en su normativa local el mandato de la Ley 1448 de 2011, artículo 121, por lo cual no se ha dado una respuesta de fondo a la petición del accionante.

1. De manera que en este caso la garantía efectiva del derecho fundamental de petición del tutelante depende de que el alcalde del municipio de Dolores presente con prontitud el proyecto de Acuerdo requerido para que el Concejo adopte la reglamentación que haga operativo el mecanismo de protección previsto en la Ley 1448 de 2011, y de esta manera el municipio, a través del Alcalde, pueda dar una respuesta de fondo, la cual deberá ajustarse a los principios constitucionales y legales establecidos en favor de las víctimas del conflicto armado.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el 5 de diciembre de 2016 por el Juzgado Civil del Circuito de Purificación (Tolima), que confirmó el dictado el 21 de octubre de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Dolores (Tolima), mediante el cual negó la tutela porque “no

se vislumbra la causación de un perjuicio irremediable que amerite la protección como mecanismo transitorio” de la acción de tutela incoada por Reinaldo Herrera Ortiz contra el municipio de Dolores (Tolima).

Segundo.- En lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales de Reinaldo Herrera Ortiz.

Tercero.- En consecuencia, ORDENAR al municipio de Dolores (Tolima), que, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, a partir de la notificación de esta sentencia se abstenga de cobrar lo adeudado por concepto de los impuestos prediales gravados sobre los inmuebles “las Delicias Socorro”, “Piñalito” y Lote urbano de la Carrera 8 # 3-28, identificados con las fichas catastrales N° 000100120048000 y 000100120063000 (predios rurales) y 010000270017000 (predio urbano), ubicados en el municipio de Dolores (Tolima), propiedad de Reinaldo Herrera Ortiz, identificado con cédula de ciudadanía 168.257 de Bogotá, desde el año 2011 hasta la fecha en que cesaron las condiciones de vulnerabilidad que ha tenido que afrontar el señor Reinaldo Herrera Ortiz. Para este fin, el municipio de Dolores adelantará, junto con el tutelante, el trámite correspondiente a fin de verificar de manera precisa, el tiempo de exoneración y/o condonación a que haya lugar, de conformidad con la decisión que adopte el Concejo Municipal de Dolores en el Acuerdo respectivo de que trata el numeral quinto de esta parte resolutive.

Cuarto.- ORDENAR al alcalde del municipio de Dolores (Tolima) para que dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, presente para trámite ante el Concejo municipal de Dolores el proyecto de Acuerdo por el cual se da cumplimiento al mandato del artículo 121 de la Ley 1448.

Quinto.- EXHORTAR al Concejo Municipal de Dolores (Tolima) para que por intermedio de su Presidente, si aún no lo ha hecho, dentro de las competencias constitucionales y legales que le corresponde y en especial, la conferida mediante el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, inicie el procedimiento dirigido a expedir un Acuerdo Municipal, por medio del cual disponga de manera general lo pertinente para adoptar y

regular medidas de alivio tributario, como la exención y/o condonación del impuesto predial gravado a los predios que se encuentren ubicados en esa localidad y, cuya propiedad sea de aquellas personas víctimas de despojo y/o desplazamiento forzado por causa del conflicto armado interno.

Sexto.- Por Secretaría General, LIBRÉSE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ROCIO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

1 Folio 5 ibídem. Igualmente se encuentra certificación de 1 de agosto de 2003 suscrita por el Personero de Dolores y Certificación de 2 de agosto de 2003 suscrita por la Alcaldesa de Dolores.

2 Folio 8 cuaderno 1

3 Folio 2 cuaderno 1.

4 Folio 3 cuaderno 1

5 Folios 22 a 24 ibídem.

6 Folios 32 a 36 ibídem

7 Folios 38 y 39

8 Folios 53 a 58 ibídem.

9 Folio 63 ibídem.

10 Folios 64 y 65 ibídem

11 A folios 12 a 21 58 ibídem, se encuentra una impresión de la sentencia T-911/14

12 Folio 11 cuaderno segunda instancia.

13 Folios 12 a 14 ibídem

14 Folios 15 a 25

15 En el mismo sentido, sobre el valor del principio de solidaridad y la pertinencia de la acción de tutela, se puede consultar la sentencia T-810/11: “En los casos en los que se plantea el incumplimiento de un deber de solidaridad como causa de la violación del derecho a la igualdad por no adoptar medidas a favor de un grupo en situación de debilidad manifiesta que actúa en un contexto que justifica la procedencia de la acción de tutela, el particular de quien se exige el cumplimiento de tal deber -prima facie- puede justificar la posibilidad de no seguimiento del mismo exponiendo razones suficientes. La suficiencia de tales razones deberá ser evaluada en cada caso concreto considerando, entre otras cosas, el contenido específico del deber exigido dado que no todos los deberes impactan de la misma forma la autonomía de los particulares y la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el particular vinculado, prima facie, por el deber constitucional.”

16 Folios 3 a 9, cuaderno 3

17 Sentencia T-821 de 2007.

18 Ver, entre otras, las Sentencias SU-150 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-985 de 2003, T-740 de 2004, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, T-025 de 2004 (Anexo 4), T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-821 de 2007 y T-106 de 2010.

19 T-1346 de 2001. En sentencia T-268 de 2003 se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

20 Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en providencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

21 Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003 y SU-1150 de 2000.

23 Ibídem.

24 “Sentencia reiterada en la T-181 de 2012.”

25 Certificación de 1999 suscrita por el Alcalde de Dolores, folio 5 cuaderno de primera instancia.

26 Certificación del Personero de Dolores de 1 de agosto de 2003, folio 6 ibídem

27 ARTÍCULO 5°. PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga

de la prueba.

28 Folios 4 a 8, cuaderno de primera instancia.

29 Del Decreto 1083 de 2015, que compiló el Decreto 4800 de 2011, determinó:

ARTÍCULO 2.2.7.2.1. PLAZO PARA PRESENTAR EL MECANISMO DE ALIVIO Y/O EXONERACIÓN. Para el diseño y presentación ante el respectivo Concejo Municipal del mecanismo de que trata el numeral 1 del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, las alcaldías contarán con un plazo no mayor a un (1) año contado a partir del 20 de diciembre de 2011.(subrayado fuera de texto)

30 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”.

31 Artículo 2.

32 Art. 3.

33 Art. 4.

34 Sentencia T-347 de 2014.