

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Alcance

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Deben ser beneficiadas con medidas de alivio tributario sobre el impuesto predial causado frente al inmueble del que fueron despojadas

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Alivios o exoneraciones tributarias de la Ley 1448 de 2011

La ley impuso una obligación a las entidades territoriales de crear sistemas de alivio o exoneración del pago del impuesto predial a personas que fueron forzadas a abandonar su tierra. En este sentido, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, le “corresponde a los concejos municipales, mediante acuerdo, adoptar medidas para que las víctimas del desplazamiento forzado disfruten del predio que fue restituido, ya sea jurídica o materialmente”. Son los concejos municipales los encargados de aprobar un proyecto de acuerdo que contenga, bien sea el diseño de un sistema de alivio para las víctimas deudoras del impuesto predial, o bien su exoneración total o parcial.

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-Orden a autoridad municipal suspender cobro de impuesto predial

La Sala concluyó que se vulneran los derechos de reparación de las víctimas, el principio constitucional de solidaridad y la protección especial de la población desplazada cuando una autoridad municipal adelanta 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 adoptado por el Concejo Municipal en el que se

incorporen dichas medidas

Referencia: Expediente T-6.344.281

Acción de tutela interpuesta por Bernarda Inés Castaño Carvajal contra el Concejo Municipal de

Cocorná, Antioquia.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El expediente que se estudia a continuación fue seleccionado mediante Auto del 14 de septiembre de 2017, proferido por la Sala de Selección Número Nueve de esta Corporación.

1. La acción de tutela se interpuso el 13 de marzo de 2017 por la señora Bernarda Inés Castaño Carvajal contra el Concejo Municipal de Cocorná, Antioquia por considerar que este le ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al acceso a los derechos de la población en situación de desplazamiento y condiciones de vulnerabilidad al no aplicar los mecanismos de alivio y/o de exoneración de los pasivos causados por el no pago del impuesto predial, fijados en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

A. HECHOS RELEVANTES

1. La señora Castaño es una persona de 57 años de edad y madre cabeza de hogar. Fue desplazada forzosamente de la vereda los Mangos en el municipio de Cocorná, Antioquia desde el año 20011 (Registro Único de Población Desplazada 207329)2.

1. El 17 de junio de 2016, la accionante interpuso peticiones a la Alcaldía Municipal de Cocorná con el fin de obtener la exoneración del pago del impuesto predial generado sobre el inmueble “La Medianía”, ubicado en la vereda Los Mangos del municipio de Cocorná, identificado en la escritura pública No. 875 del 28 de noviembre de 1988 y con el número catastral No. 20100002400216000000003.

1. La Alcaldía respondió que no tenía las atribuciones constitucionales y legales para exonerar o condonar pagos de impuestos prediales. Además, señaló 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. Asimismo, destacó que presentó un proyecto de Acuerdo ante el Concejo a fin de lograr el 90% de descuentos de los intereses de quienes se encuentran en mora del pago del impuesto predial4.

1. El 1º de diciembre de 2016, la actora radicó otra petición, esta vez dirigido al Concejo Municipal de Cocorná en el que solicitó la exoneración de su deuda por el impuesto predial que ascendía a un valor de \$787.813, por motivos del desplazamiento e insistió en que “se dé cumplimiento al artículo 121 de la Ley 1448 de 2011”⁵.

1. El Concejo Municipal de Cocorná no respondió a la petición formulada por la accionante, razón por la cual esta interpuso acción de tutela con la pretensión de que el Concejo Municipal de Cocorná: (i) responda de fondo su petición dirigida a obtener el beneficio establecido en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011; (ii) proceda a expedir y dar aplicación a un acuerdo municipal y su respectiva reglamentación sobre las medidas de exoneración y/o alivio del impuesto predial para la población desplazada⁶; y (iii) se abstenga de incurrir en los hechos que dieron lugar a la acción de tutela⁷.

A. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Concejo Municipal de Cocorná, Antioquia

1. Sostuvo que una cosa es el alivio o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial fijado en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 y otra distinta es la condonación de obligaciones que tienen los ciudadanos con el Estado. La accionante solicitó una condonación del segundo tipo, por lo cual el Concejo no puede acceder a tal petición. En adición a ello, afirmó que la norma citada no establece una obligación expresa de hacer condonaciones de capital o intereses como pretende la accionante⁸. Además, advirtió que la actora no ha probado que el inmueble estuvo abandonado u ocupado por grupos armados al margen de la ley.

1. Aclaró que no era el Concejo sino la Alcaldía Municipal de Cocorná la entidad encargada de presentar los proyectos de Acuerdo que pretendan implementar el beneficio a la población

desplazada fijado en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011⁹.

1. Por otro lado, dio respuesta a la petición de la accionante, durante el trámite de la acción de tutela, afirmando las mismas razones expuestas al juez de instancia, particularmente, aquel argumento según el cual el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 no establece una obligación expresa de condonar el capital o los intereses del impuesto predial¹⁰.

1. Por último, le informó a la accionante que, en desarrollo del artículo 356 de la Ley 1819 de 2016, se adoptó el Acuerdo No. 1 del 2 de marzo de 2017 en el que se estableció una condición especial para el pago de tributos de los sujetos que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables de los años 2014 o anteriores. Allí se establece que tendrán derecho, si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2017, a una reducción en un sesenta por ciento (60%) y desde el 31 de mayo al 31 de octubre de 2017, en el cuarenta por ciento (40%) de los intereses o sanciones¹¹.

A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Cocorná, el 27 de marzo de 2017

1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Cocorná resolvió declarar carencia actual de objeto, por haberse configurado un hecho superado en tanto se acreditó la respuesta a la petición formulado por la accionante durante el trámite de la acción de tutela¹². En todo caso, previno a la accionada para que en el futuro dé respuesta rápida y oportuna a las peticiones que presenten los ciudadanos y la exhortó para que, mediante un acuerdo, disponga de la realización de un estudio de impacto fiscal a fin de dar trato preferente a los desplazados de las veredas del municipio de Cocorná y garantizar así sus derechos fundamentales¹³.

1. Concluyó señalando que, pese a existir un hecho superado, requerirá al Concejo Municipal para que “analice la situación de la población que fue desplazada en varias veredas de este municipio a fin de determinar el amparo a los derechos de la población desplazada de las personas víctimas de desplazamiento forzado a quien el municipio decidió cobrar el impuesto predial de un inmueble abandonado durante el lapso del desplazamiento y que con posterioridad fue restituido materialmente”¹⁴.

Impugnación

1. El 3 de marzo de 2017, la accionante impugnó la sentencia de primera instancia argumentando que no se tuvo en cuenta que la petición fue respondida inoportunamente –4 meses después de vencido el término de respuesta– ni tampoco se advirtió que la acción estaba dirigida a proteger, además del derecho mencionado, el debido proceso administrativo, frente al cual no hubo pronunciamiento alguno¹⁵. Insistió que el Concejo se sigue negando a darle aplicación al artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

Segunda instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Civil-Laboral del Circuito del Santuario, Antioquia, el 22 de mayo de 2017

1. El Juzgado Civil-Laboral del Circuito del Santuario confirmó la sentencia proferida por el juez de primera instancia al considerar que, además de haberse configurado un hecho superado por la respuesta del Concejo Municipal de Cocorná a la petición, en relación con la aplicación al artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, lo procedente era instaurar una acción de cumplimiento y no una acción de tutela¹⁶.

A. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Vinculación de la Alcaldía de Cocorná, Antioquia

1. La Sala de Revisión profirió el Auto del 17 de octubre de 2017, mediante el cual resolvió vincular a la Alcaldía de Cocorná, Antioquia, por tener relación directa con los antecedentes fácticos y dado que podría resultar afectada por el pronunciamiento de esta Corte. Adicionalmente, consideró al ser la accionante una madre cabeza de familia y un sujeto de especial protección constitucional que no resultaba procedente decretar la nulidad y retrotraer los efectos de lo actuado en este proceso, pues ello podría resultar en una afectación mayor a sus derechos. Por lo anterior, resolvió la Sala:

PRIMERO. VINCULAR, por la Secretaría General de esta Corte, a la Alcaldía Municipal de Cocorná, Antioquía, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la notificación de esta providencia se pronuncie sobre los hechos que dieron lugar a la presente acción y allegue los medios probatorio que considere pertinentes para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

1. Mediante oficio OPTB-2757/17 del 23 de octubre de 2017, la Secretaría de esta Corte informó que se dio cumplimiento al auto de vinculación.

Pruebas en sede de revisión

Auto de pruebas No. 1

1. El Magistrado sustanciador, con base en lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional), profirió el Auto del 17 de octubre de 2017, mediante el cual decretó pruebas (i) al Concejo Municipal de Cocorná, Antioquia¹⁷, (ii) a la señora Bernarda Castaño Carvajal¹⁸, (iii) a la Alcaldía Municipal de Cocorná¹⁹ y (iv) a la Federación Colombiana de Municipios²⁰, (v) a la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla de Antioquia²¹ y (vi) al Ministerio de Defensa²².

Respuesta de las entidades

1. En respuesta al auto de pruebas, se recibieron los siguientes documentos²³:

* Documento del 24 de octubre de 2017, suscrito por Juan Guillermo Gómez Aguirre (Presidente del Concejo Municipal de Cocorná).

* Documento del 10 de noviembre de 2017, suscrito por Gustavo Andrés Castaño Castaño (Secretario de Gobierno de la Alcaldía del municipio de Cocorná).

* Documento recibido el 25 de octubre de 2017, suscrito por Julio Freyre Sánchez (Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios).

* Correo electrónico del 23 de octubre de 2017, enviado por William Cohen Miranda (Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla).

* Documento OFI17-95503 del 3 de noviembre de 2017, suscrito por Víctor Hugo Peña Jiménez (Coordinador Grupo de Negocios Generales Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa).

* Documento del 8 de agosto de 2017, suscrito por Edwin Ernesto Camargo Tibaduiza (Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Policía Departamental de Antioquia).

A continuación, se reseñarán cada una de las respuestas en el orden indicado.

1. El Concejo Municipal respondió que “no existe un acuerdo que haya implementado lo ordenado en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011”²⁵. Resaltó, además, que es el ejecutivo del municipio quien debe presentar este tipo de proyectos de conformidad con lo establecido en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

Alcaldía de Cocorná²⁶

1. Informó que no se han presentado proyectos para adoptar mecanismos de alivio o exoneración tributaria establecida en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Respecto de las condiciones de seguridad, señaló que no es posible definir una fecha exacta que determine en qué momento son viables los procesos de retorno, ya que ellos se han dado paulatinamente; sin embargo afirmó que las condiciones de habitabilidad y restablecimiento de la población rural en la vereda Los Mangos del municipio de Cocorná se dio desde el año 2007²⁷. También indicó que la víctima no hizo uso de los beneficios del Acuerdo No. 01 de 2017, por lo que por su propiedad se causa un impuesto predial de \$8.367 trimestrales, que no paga desde enero de 2010, fecha en la cual ya estaban superados los hechos de violencia de conflicto armado²⁸.

Federación Nacional de Municipios²⁹

1. Aclaró que los municipios no reportan sus actuaciones o decisiones a la Federación, razón por la cual desconocen los mecanismos e instrumentos de alivio y/o exoneración de pasivos que hayan sido adoptados a favor de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras³⁰. No obstante, informó que la facultad de otorgar alivios o exenciones la tienen los concejos municipales³¹.

Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Marinilla³²

1. Indicó que a nombre de “la señora Bernarda Inés Castaño Carval”³³ no figuran bienes inmuebles en el sistema. Sin embargo, hizo la salvedad de que su procedimiento de consulta no permite acceder por código catastral –insumo que fue aportado por este Tribunal. También hizo la aclaración de que es probable que la accionante tenga bienes inscritos en esa oficina de registro e instrumentos públicos pero en el antiguo sistema, para el cual no tienen los índices de consulta³⁴ y solo puede accederse a ellos con los números de folio y libro correspondiente.

Ministerio de Defensa³⁵

1. Informó que la solicitud de informar desde cuándo se presenta una situación de seguridad en el municipio de Cocorná fue remitida al Comandante del Departamento de Policía de Antioquia y al Comandante de la Cuarta Brigada del Ejército Nacional para que sea atendida por estas autoridades³⁶.

Policía Nacional³⁷

1. El Comando de Policía de Antioquia informó que desde el mes de febrero del año 2017 se presentaron conceptos de seguridad, mediante actas del 17 de febrero, 18 de mayo y 24 de agosto de 2017. En esos documentos, se consignó que la zona rural del municipio se encuentra en calma³⁸.

1. Teniendo en cuenta que la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Marinilla no entregó copia del folio de matrícula inmobiliaria, el Magistrado Sustanciador, con base en lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional), precisó la solicitud y reiteró la orden a dicha autoridad.

1. La Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Marinilla no respondió oportunamente al segundo requerimiento de esta Corte.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del 14 de septiembre de 2017,

expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Nueve de este Tribunal, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

A. CUESTIONES PREVIAS –PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. Legitimación por activa: De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, toda persona podrá, por sí misma o a través de un tercero que actúe en su nombre, reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

1. En este caso, la acción fue interpuesta por la señora Bernarda Inés Castaño Carvajal, persona en situación de desplazamiento y madre cabeza de familia, quien alega la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso administrativo y de sus derechos como víctima por la no aplicación de las medidas de alivio y/o de exoneración del pago de los impuestos prediales, previstas en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

1. Legitimación por pasiva: Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública que por su acción u omisión vulnere o amenace los derechos fundamentales.

1. La acción fue instaurada en contra del Concejo Municipal de Cocorná, Antioquía, corporación política-administrativa de conformidad con el artículo 312 de la Constitución, y autoridad pública a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento del mandato legal, previsto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. La accionante alegó que el Concejo Municipal no ha aplicado los sistemas de alivio y/o exoneración del impuesto predial, ordenados por la ley, a favor de las víctimas que fueron despojadas o forzadas a abandonar sus tierras. Igualmente,

respecto de la Alcaldía Municipal de Cocorná en su calidad de vinculada por este Tribunal, se cumple con la legitimación por pasiva al tratarse de la entidad a través de la cual se ejerce la autoridad política del municipio según lo prevé el artículo 189 de la Ley 136 de 1994.

1. Inmediatez: La inmediatez consiste en que la acción de tutela sea promovida dentro de un término razonable desde la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Le corresponde al juez evaluar qué es un término razonable a la luz de las circunstancias concretas⁴⁰.

1. La accionante radicó su petición en el Concejo Municipal de Cocorná el día 1 de diciembre de 2016, por lo que debía ser contestada dentro de los 15 días hábiles siguientes a su radicación⁴¹. Esto quiere decir que dicho plazo se cumplió el 26 de diciembre del mismo año y la acción de tutela se interpuso el día 13 de marzo de 2017. En consecuencia, presentó la acción de tutela en menos de tres meses a partir del momento en que habría ocurrido la violación, lo que constituye un término razonable.

1. Subsidiariedad: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia⁴² y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual, procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; o como mecanismo transitorio, o (iii) cuando busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental⁴³.

1. En este punto, el juez de segunda instancia argumentó que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad, toda vez que la accionante tiene a su disposición la acción de cumplimiento, consagrada en el artículo 87 Superior y desarrollada por la Ley 393 de 1997.

No obstante, esta Sala no comparte esa interpretación, ya que el artículo 9º de dicha regulación es claro al establecer que “la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela”.

1. En el caso sub examine la accionante procura la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela, ya que sus pretensiones están orientadas, pese a no hacerlo explícito, al amparo especial de la población desplazada, al derecho a la igualdad y al derecho a la reparación. Igualmente de su planteamiento se desprende la pretensión de asegurar la realización del principio de solidaridad.

1. Incluso, este Tribunal ya ha emprendido en el pasado el análisis de la violación a los derechos fundamentales por la no aplicación del alivio y/o exoneración tributaria del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 (ver las sentencias T-347 de 2014, T-911 de 2014, T-380 de 2016 y T-449 de 2017), lo que implica que en casos semejantes se ha comprendido el debate como una afectación a derechos fundamentales y no como un asunto susceptible de debatirse a través de la acción de cumplimiento. En consecuencia, se cumple con el requisito de subsidiariedad.

1. Aclaración sobre la declaración de la carencia actual de objeto de los jueces de instancia. Previo al estudio de fondo, es necesario hacer una precisión sobre la declaración de la carencia actual de objeto que llevó a cabo el juez de primera instancia y que fue confirmada por el de segunda instancia.

Esta Sala no comparte la solución del juez de instancia, según la cual hay carencia actual de objeto en la medida en que la petición que presentó la accionante fue respondida en el trámite de la acción de tutela por el Concejo Municipal de Cocorná. En primer lugar, la vulneración que alegó la accionante y que se puede inferir de la acción de tutela no es

únicamente la relativa a la petición contestado en el trámite de tutela el 21 de marzo de 2017⁴⁴, sino que también se trata del derecho a la reparación de las personas en situación de desplazamiento, del derecho a la igualdad material y de la posible violación del principio de solidaridad. Por lo tanto, no existe carencia actual de objeto, pues aún no se ha resuelto la señalada pretensión.

1. Adicionalmente, respecto del derecho de petición, no puede afirmarse que estemos ante un hecho superado que impida el pronunciamiento de la jurisdicción constitucional, como lo indica el juez de primera instancia. Cabe recordar que este Tribunal ha indicado que al artículo 23 de la Carta que reconoce el derecho de petición se adscriben los siguientes derechos específicos: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas, (ii) la emisión de una respuesta de fondo clara, precisa y congruente, y (iii) la resolución dentro del término legal así como la notificación de la respuesta al peticionario⁴⁵. Esta Sala considera que no emitir y notificar una respuesta oportuna a las peticiones, sino hasta que se interpone la acción de tutela, es una práctica abiertamente inconstitucional, contraria a los deberes de las autoridades administrativas así como a los principios que gobiernan su actuación (art. 209) y cuya ocurrencia no puede tolerarse. En este tipo de casos, la respuesta emitida no tiene la capacidad de obstaculizar el análisis de la violación a uno de los componentes más importantes del derecho de petición: la respuesta dentro del término legal. En pocas palabras, si bien la orden del juez de tutela sería en principio inocua cuando la petición ya fue contestada en el trámite de tutela, no por ello debe guardar silencio y abstenerse de señalar el incumplimiento de una obligación que se desprende del artículo 23 de la Constitución.

1. Por lo anterior, es necesario advertir que una respuesta extemporánea no impide que el juez constitucional se ocupe de dicha circunstancia a efectos de adoptar medidas que impidan la extensión de dicha práctica. Por esta razón, la Sala prevendrá al Concejo Municipal para que en el futuro se abstenga de dilatar la emisión y notificación de las respuestas a las peticiones formuladas por las personas.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Según los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión determinar lo siguiente:

¿Vulnera la Alcaldía y el Concejo Municipal de Cocorná la protección especial de la población desplazada, el derecho a la igualdad y el derecho a la reparación de la accionante, por no dar cumplimiento al mandato legal de alivio y/o exoneración del pago del impuesto predial, establecido en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, a favor de las víctimas por desplazamiento forzado y como expresión del principio de solidaridad?

1. Con el fin de resolver el problema jurídico, la Sala se referirá (i) al alcance del principio constitucional de solidaridad y su relación con el mandato de protección especial a las personas en situación de desplazamiento, la efectividad de los derechos fundamentales y el derecho de reparación de las víctimas. Luego, explicará (ii) la aplicación de los mecanismos de alivio y/o de exoneración de impuestos a cargo de la población desplazada. En esta sección, se abordará (a) el sistema de alivio y/o exoneración tributaria de la Ley 1448 de 2011 y (b) la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional sobre esta materia. Por último, (iii) se resolverá el caso concreto.

A. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD, EL DERECHO DE REPARACIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

1. El principio de solidaridad tiene su fundamento en los artículos 1 y 95.2 de la Constitución. El primero establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés

general”. El segundo, por su parte, afirma que “son deberes de la persona y el ciudadano: (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas” (énfasis añadido).

1. Lo anterior significa que el principio de solidaridad tiene dos facetas: (i) es un elemento esencial del Estado social de derecho y (ii) es un deber constitucional impuesto a todos los miembros de la sociedad. En tanto elemento esencial, el principio de solidaridad obliga al Estado a actuar e intervenir las relaciones sociales en favor de los más desventajados, lo que justifica la vigencia de unos deberes fundamentales estatales relacionados con la protección de las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta (art. 13) Por otro lado, en su faceta de deber constitucional, la Corte ha definido la solidaridad como “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”⁴⁶.

1. También se desprende de la jurisprudencia que el principio constitucional de solidaridad tiene tres funciones diferenciadas: primero, es una pauta de conducta en ciertas situaciones (parámetro de conducta); segundo, es un criterio interpretativo para determinar el sentido de las acciones u omisiones de aquellos que amenacen los derechos fundamentales (parámetro hermenéutico) y, tercero, es un límite conceptual y práctico al ejercicio de los derechos⁴⁷ (parámetro limitativo).

1. Debido a la indeterminación del contenido concreto de las acciones que son exigibles a los ciudadanos y a las autoridades en aplicación del principio de solidaridad, la Corte ha considerado que le corresponde al Legislador determinarlas⁴⁸. Sin embargo, excepcionalmente, cuando se trata de sujetos en situación de debilidad manifiesta o de especial protección constitucional, tal y como puede ocurrir en ciertas circunstancias concretas con las víctimas por desplazamiento forzado, este Tribunal ha precisado el alcance

de las facultades del juez de tutela para exigir su cumplimiento, en los siguientes términos:

“(…) cuando se verifica el incumplimiento del deber de solidaridad por parte de una autoridad pública o de un particular que preste un servicio público y con su acción u omisión vulnere los derechos fundamentales de una persona víctima de desplazamiento forzado, y se encuentra en situación de debilidad manifiesta, el juez constitucional puede exigir por medio de la acción de tutela, el cumplimiento del principio de solidaridad, con el fin de lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales. Las consecuencias o efectos de la aplicación de tal principio deberán precisarse en cada caso atendiendo diferentes aspectos”⁴⁹.

1. En materia de alivios y exoneraciones del impuesto predial a la población desplazada, una de las formas posibles de realizar el principio de solidaridad consiste en definir las condiciones en las que resulta aplicable el alivio o exoneración del impuesto predial conforme lo prevé el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, esta no es la única modalidad para materializar el principio de solidaridad, por lo que las entidades tienen en ejercicio de sus competencias la facultad de decidir entre las alternativas que concreten este principio constitucional⁵⁰.

1. El derecho a la reparación es un derecho fundamental⁵¹ compuesto por medidas de compensación pecuniaria, medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Estos componentes han sido explicados por este Tribunal de la siguiente forma:

“Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la restitución plena, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de éstas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la rehabilitación por el daño causado,

mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) garantías de no repetición, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan”⁵².

1. El derecho a la reparación, en cuanto mandato jurídico-objetivo vinculante para el Legislador, requiere de la adopción de políticas públicas para su realización, tal y como ello ocurre con el reconocimiento legislativo y reglamentario de los derechos a la reparación y a la protección de las víctimas en situación de desplazamiento, cumplido por el Legislador al establecer el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 como una de las formas de reparación. Sin embargo, este mandato legal puede ser implementado de múltiples formas y solo cuando el juez constitucional evidencia la total inacción de las autoridades públicas, deberá propender para que el mandato se materialice sin que ello signifique adoptar decisiones de política pública que impliquen el desconocimiento del ámbito de competencias de las autoridades encargadas de hacer efectivo el mandato. Esta conclusión encuentra apoyo en la obligación de armonizar las competencias del juez de tutela con (i) la cláusula general de competencia del legislador para elegir entre las diferentes alternativas en que puede concretarse el derecho a la reparación y (ii) las atribuciones que respecto del gravamen sobre la propiedad inmueble se encuentran radicadas en los municipios (art. 317)

A. LA APLICACIÓN DE ALIVIOS O EXONERACIÓN DE IMPUESTOS A CARGO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

a. Los alivios o exoneraciones tributarias de la Ley 1448 de 2011

1. La Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional ante la verificación de violaciones masivas de los derechos fundamentales de las personas en situación de

desplazamiento en la sentencia T-025 de 2004. Indicó la jurisprudencia constitucional que las víctimas del desplazamiento forzado se encuentran en una condición de vulnerabilidad, por lo que “exige una diligencia y celeridad por parte de las autoridades competentes en aras de atender las necesidades básicas de la población, originadas con ocasión del abandono de sus hogares, empleos y pertenencias”⁵³. Las autoridades correspondientes deben adelantar las actuaciones respectivas, siempre en el marco de las competencias que les han sido definidas por la Constitución y la ley.

1. Es preciso recordar que esta Corte ha reiterado que las víctimas del desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional, ya que

“se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional”⁵⁴.

1. Por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, el Estado debe orientar sus actuaciones a superar las circunstancias que configuran su situación de vulnerabilidad, como por ejemplo, la pérdida de su hogar y la ausencia de fuentes de ingresos para su sustento. Además, el Estado tiene un deber de solidaridad con las personas en situación de vulnerabilidad, cuyo cumplimiento puede ser exigido por el juez constitucional, a través de la acción de tutela, a fin de lograr la eficacia de los derechos fundamentales de las víctimas por desplazamiento.

1. En aplicación del mandato jurídico-objetivo que reconoce el derecho a la reparación integral⁵⁵, el Legislador estableció algunos mecanismos de reparación para aliviar la situación patrimonial de las víctimas en relación con los pasivos que se generaron durante el tiempo de despojo o de desplazamiento forzado de sus bienes. Dicho alivio quedó consagrado, como expresión de la solidaridad y del derecho a la reparación, en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011:

“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”⁵⁶ (énfasis añadido).

1. El artículo 121 se encuentra ubicado en el Capítulo (restitución de tierras y otras disposiciones generales) del Título IV (la reparación de las víctimas), lo que permite entender que el mecanismo de alivio y/o exoneración del impuesto predial es una de las medidas con efecto reparador posibles, especialmente de aquellos que no pudieron gozar de sus bienes por el despojo o el desplazamiento del que fueron víctimas.

1. A pesar de su adopción en la referida disposición legal y al hecho de que el artículo 139 del Decreto 4800 de 2011 hubiera establecido un (1) año, contado desde el 20 de diciembre de 2011, como plazo máximo para la implementación por parte de los correspondientes Concejos Municipales de los alivios y/o exoneraciones de los impuestos prediales a las víctimas, tales medidas, según lo informado por la Federación Colombiana de Municipios⁵⁷, no han sido implementados. Al 1º de diciembre de 2016, el alivio y/o la exoneración del impuesto predial no había sido efectuado en Cocorná, es decir que varios años después la regulación legislativa no se ha materializado en las condiciones económicas de las víctimas.

1. La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena, como se verá en el literal b) de esta sección, a las discusiones en materia de aplicación de mecanismos de alivios tributarios que el Legislador ha considerado necesarios respecto de la población desplazada por el no aprovechamiento de sus predios y, en particular, de aquel que se encuentra previsto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

1. La Corte ha constatado que, en general, las razones tanto de los Alcaldes como de los Concejos Municipales para no dar aplicación a la medida referida 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 artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 no consagra una obligación expresa a los municipios para que apliquen la exención y/o el alivio tributario del impuesto predial (caso sub examine); y (iii) 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).

1. De conformidad con la Constitución y la ley, los concejos municipales tienen, dentro del marco de sus competencias, la de “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales” (énfasis añadido)⁵⁸. A su vez, el artículo 317 de la Carta prevé que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”. El impuesto predial es, entonces, un impuesto del orden municipal cuyo recaudo, administración y control le corresponde al municipio⁵⁹. Varias sentencias⁶⁰ han analizado el alcance del artículo 313 de la Carta Política y delimitado las facultades del Legislador en materia del impuesto predial en los siguientes términos:

“(…) el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto

predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo”⁶¹.

1. Igualmente, este Tribunal ha señalado que “[l]a limitación constitucional a la actividad del legislador frente a la regulación de los impuestos de las entidades territoriales, se concentra en determinadas prohibiciones, a saber (i) regular aspectos particulares del tributo y, específicamente su administración y recaudo; y en especial (ii) disponer sobre su destinación, salvo en el caso previsto en el artículo 362 C.P.”⁶². En esa dirección ha destacado que “el Congreso puede no sólo crear los tributos sobre la propiedad inmueble, sino también definir pautas, orientaciones y regulaciones, o limitantes generales para ese género de tributos”⁶³.

1. La Ley 1448 de 2011 buscó superar los problemas generados por el conflicto armado, consagrando, por ejemplo, medidas 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 despojadas⁶⁴ o desplazadas forzosamente. Por ello, el artículo 121 de dicha ley impone a las entidades territoriales un mandato legal orientado a establecer mecanismos de alivio y/o exoneración de los pasivos por el no pago del impuesto predial a favor de las víctimas.

1. De lo anterior se deduce que la ley impuso una obligación a las entidades territoriales de crear sistemas de alivio o exoneración del pago del impuesto predial a personas que fueron forzadas a abandonar su tierra. En este sentido, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte en las sentencias T-347 de 2014, T-911 de 2014, T-380 de 2015, T-278 de 2017 y T-449 de 2017, le “corresponde a los concejos municipales, mediante acuerdo, adoptar

medidas para que las víctimas del desplazamiento forzado disfruten del predio que fue restituido, ya sea jurídica o materialmente”⁶⁵. Son los concejos municipales los encargados de aprobar un proyecto de acuerdo que contenga, bien sea el diseño de un sistema de alivio para las víctimas deudoras del impuesto predial, o bien su exoneración total o parcial.

a. Jurisprudencia en materia de aplicación de alivios y exoneraciones a víctimas por despojo o desplazamiento

1. En la sentencia T-347 de 2014, la Corte resolvió el caso de una víctima de desplazamiento forzado a quien la Secretaria de Hacienda Municipal le emitió una factura de cobro por los períodos dejados de pagar del impuesto predial desde 1998 al 2013. Este Tribunal decidió amparar los derechos de la población desplazada, considerando que el municipio había desconocido el mandato constitucional de protección a la población que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad y el principio de solidaridad por no establecer mecanismos de alivio tributarios o exoneraciones de pago en los términos de la Ley 1448 de 2011. Por consiguiente, ordenó al municipio de Santa Fe, Antioquía que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, exonerara al accionante del pago del impuesto predial de los predios de su propiedad, durante el lapso en que el actor se vio forzado a abandonar el predio.

1. Ese mismo año, en la sentencia T-911 de 2014, este Tribunal amparó los derechos de otra víctima que solicitaba la condonación del impuesto predial de tres inmuebles, que dejó de habitar y explotar por motivo de su situación de desplazamiento forzado. La Corte consideró que la Alcaldía Municipal de El Carmen, Norte de Santander, había desconocido los mandatos constitucionales y legales de protección a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad (art. 13 y 95 de la Constitución), por no adoptar medidas de alivio o exoneración del pago del impuesto predial de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente. Por ello, ordenó a la Alcaldía Municipal que se abstuviera del cobro de esos impuestos y exhortó al Concejo Municipal para que iniciara un procedimiento dirigido a la elaboración, debate y aprobación de un Acuerdo Municipal que adopte y regule dichas medidas a favor de las víctimas del despojo y del desplazamiento.

1. Dos años después, en la sentencia T-380 de 2016, se resolvió el caso de un desplazado a quien el municipio de San Luis, Antioquia, le cobró a su retorno, las sumas adeudadas por el impuesto predial de la finca que tuvo que abandonar desde el año 1999. En esa oportunidad, decidió amparar el derecho igualdad material y protección especial de la población víctima de desplazamiento del accionante y, en consecuencia, ordenó a la Alcaldía del referido municipio presentar un proyecto de Acuerdo Municipal en el que se condone el pago del impuesto predial a los habitantes que abandonaron sus inmuebles por el conflicto armado. Igualmente, ordenó suspender el cobro del impuesto predial al accionante hasta que no se diera aplicación al Acuerdo Municipal exigido.

1. En la sentencia T-278 de 2017, la Corte analizó un caso en el que el accionante consideró que la Alcaldía Municipal de Monterrey, Casanare le vulneró sus derechos a la protección a la población desplazada por no conceder el beneficio de exoneración del pago de intereses moratorios del impuesto predial, bajo los argumentos de que (i) había incumplido el acuerdo de pago y (ii) el bien objeto del impuesto se encontraba en un lugar distinto a donde se produjo el desplazamiento. La Corte reiteró que “las autoridades territoriales vulneran los derechos al debido proceso, a la igualdad y el principio constitucional de solidaridad, al no otorgar a las personas víctimas de desplazamiento forzado beneficios de alivio tributario sobre los bienes que han debido abandonar forzosamente o de los cuales han sido despojados”⁶⁶ y ordenó condonar lo adeudado por concepto de los impuestos prediales desde el momento del abandono hasta la fecha que cesaron las condiciones de vulnerabilidad del actor.

1. Recientemente, en la sentencia T-449 de 2017, se analizó otro caso de una víctima forzada a abandonar el municipio de Dolores, Tolima, desde el año 1999 impidiendo el uso y explotación de sus predios en el municipio. El accionante solicitó la exoneración de cartera morosa por el impuesto predial, en los términos del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 y, pese a que la entidad accionada contestó que dicha exoneración no estaba establecida, la Corte amparó el derecho fundamental a la especial protección de la población desplazada y

ordenó al municipio de que se abstuviera de cobrar el impuesto predial y al Alcalde Municipal a presentar un proyecto de Acuerdo a efectos de darle cumplimiento al artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

1. Existen algunas diferencias en las órdenes que estas providencias establecieron. Por ejemplo, en la T-347 de 2014 y en la T-278 de 2017 solo se ordenó la exoneración del pago del impuesto predial del accionante, mientras que en la T-380 de 2016 y en la T-449 de 2017 se ordenó tramitar un Acuerdo Municipal condonando el pago del impuesto predial a todas las personas que tuvieron que abandonar sus predios forzosamente, conjuntamente con la suspensión de su cobro hasta que no se aplicara dicho Acuerdo. En cambio, la T-911 de 2014, se limitó a exhortar al Concejo Municipal para que inicie el trámite proyecto de Acuerdo Municipal que adopte y regule las medidas de alivio y exoneración del impuesto predial a las víctimas del conflicto armado y se abstenga a cobrar lo adeudado por el accionante.

1. Según lo anterior, las órdenes que ha fijado este Tribunal por la no aplicación de los sistemas de alivio y exoneración del pago del impuesto predial a personas desplazadas forzosamente son:

T-347/14

T-911/14

T-380/16

T-278/17

T-449/17

Órdenes orientadas a proteger los derechos individualizados

Exonerar al accionante que se vio obligado a abandonar el inmueble del pago del impuesto

predial.

Abstenerse de cobrar lo adeudado por el accionante por concepto de impuesto predial.

Suspender el cobro de lo adeudado por el accionante por concepto de impuesto predial, hasta que adopte regulación.

Ordenar la suspensión de cualquier acto o procedimiento tendiente al cobro coactivo del impuesto predial.

Ordenar la condonación lo adeudado por concepto de los impuestos prediales gravados sobre el inmueble.

Abstenerse de cobrar lo adeudado por el accionante por concepto de impuesto predial.

Órdenes orientadas a proteger los derechos de los despojados o desplazados forzosamente dentro de un mismo municipio

N.A.

Exhortar al Concejo municipal para elaborar, debatir y aprobar un proyecto de Acuerdo municipal que adopte y regule el sistema de alivio o exoneración del pago del impuesto predial a víctimas por desplazamiento.

Ordenar al Alcalde municipal que presente ante el Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo que condone el impuesto predial a todos los habitantes de inmuebles urbanos o rurales de dicha municipalidad, que hayan tenido que abandonar en razón del conflicto armado.

N.A.

Exhortar al Concejo Municipal para elaborar, debatir y aprobar un proyecto de Acuerdo

Municipal que adopte y regule el sistema de alivio o exoneración del pago del impuesto predial a víctimas por desplazamiento.

Ordenar al Concejo Municipal para que tramite de manera efectiva el mencionado proyecto de Acuerdo que sea presentado por el Alcalde Municipal.

Ordenar al Alcalde municipal que presente ante el Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo que condone el impuesto predial a todos los habitantes de inmuebles urbanos o rurales de dicha municipalidad, que hayan tenido que abandonar en razón del conflicto armado.

1. Independientemente de la divergencia de las órdenes o remedios constitucionales que se emplearon en las providencias comentadas, la regla jurisprudencial que resolvió estos casos, se sintetiza así:

Se vulneran los derechos a la protección especial a la población desplazada y al trato preferente de esta población (artículos 13 y 95 de la Constitución) por violar el principio constitucional de solidaridad y la obligación de asistir a las personas que se encuentran en circunstancias de extrema vulnerabilidad, al cobrar un impuesto predial de un bien inmueble que fue abandonado forzosamente o despojado cuando las entidades territoriales no han cumplido, en desarrollo de sus competencias, el mandato legal de exoneración y/o alivio tributario previsto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011⁶⁷, mediante la aprobación de un Acuerdo municipal.

1. Como ha quedado señalado, el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 cuya aplicación ha invocado la accionante, el Legislador ha dispuesto que las entidades territoriales, dentro del marco de sus competencias constitucionales, establezcan medidas de alivio y/o de exoneración del impuesto predial.

Esta medida resulta idónea para alcanzar el propósito reparador que la inspira, protegiendo al mismo tiempo sus competencias para fijar y decidir sobre los tipos de alivios y el alcance de las exoneraciones de los impuestos territoriales para el grupo de las víctimas. Ello es así por dos razones. En primer lugar, la ley no obliga a las entidades territoriales a conceder

exoneraciones totales, simplemente se limita a prescribir que se deberán establecer medidas de alivio y/o exoneraciones, las cuales podrán ser totales o parciales. Y en segundo lugar, en caso de optar por implementar sistemas de alivio, no determina qué medidas de alivio deben acogerse, sino que deja a su autonomía la determinación y configuración de estos sistemas y medidas. En definitiva, le corresponde al Concejo Municipal determinar el alcance definitivo del alivio y/o de la medida de exoneración del impuesto predial.

1. Con fundamento en tales consideraciones, esta Sala reitera lo establecido en la sentencia T-449 de 2017, en el que la Corte señaló que es una obligación del alcalde correspondiente presentar 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. Igualmente, conforme al precedente referido, debe exhortarse al municipio para que, por medio de los órganos de administración, adelante las actuaciones administrativas que le permitan a este ente territorial, dentro del margen de acción que se desprende de sus competencias, adoptar las normas tributarias, mediante acto administrativo del Concejo, para reconocer, en desarrollo del mandato legal y del principio de solidaridad, el “alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal”.

1. Por lo anterior, la Sala concluye que se vulneran los derechos de reparación de las víctimas, el principio constitucional de solidaridad y la protección especial de la población desplazada cuando una autoridad municipal adelanta el cobro de un impuesto predial que grava a una víctima de desplazamiento forzado, respecto de un inmueble despojado o abandonado 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 tal mandato no les impone una obligación o simplemente de que aún no cuenta con un Acuerdo que regule la materia.

1. La Sala aclara que las autoridades municipales son titulares de una competencia de

configuración de los sistemas de alivio y/o de exoneración del impuesto predial. Sin embargo, mientras no se adopte el Acuerdo que implementa el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, se debe suspender el cobro del impuesto predial a las víctimas despojadas de sus tierras objeto del tributo o forzadas a abandonarlo.

A. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

1. Debido a su situación de desplazamiento solicitó al Alcalde⁷⁰ y al Concejo⁷¹ que la exonerarán de la deuda por el impuesto predial de su inmueble, haciendo efectivo lo ordenado por el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, que obliga a las autoridades territoriales adoptar sistemas de alivio y/o exoneración del pago de dicho tributo.

1. El Alcalde aclaró que se había presentado un proyecto de Acuerdo para descontar hasta el 90% de los intereses y, por su parte, el Concejo no respondió dentro del término oportuno (15 días)⁷². Si bien el juez de primera instancia declaró que existía hecho superado por cuanto el Concejo Municipal respondió a la petición de la accionante durante el trámite de la acción de tutela, la Sala considera que este análisis no es correcto.

1. La Sala advierte que en este caso no existe hecho superado en la medida que la accionante le solicitaba al Concejo Municipal proceder a expedir y dar a aplicación a un Acuerdo Municipal para la exoneración de los pasivos a la población desplazada, en los términos ordenados por el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, aclaró la Sala que la respuesta a la petición en el trámite de la acción de tutela no impide un pronunciamiento del juez de tutela al respecto, ya que la respuesta fuera del término legal fijado vulnera uno de los componentes del derecho: la emisión y notificación oportuna de respuesta dada a la petición.

1. Aunque el municipio de Cocorná le respondió a la accionante que el Acuerdo No. 01 del 2 de marzo de 2017 adoptó una condición especial de pago fijada en el artículo 356 de la Ley 1819 de 2016, a la cual puede acceder la accionante, esta Sala enfatiza que lo establecido en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 debe ser un sistema de alivio y/o exoneración dirigido especialmente a personas despojadas o que fueron forzadas a abandonar sus predios dentro del marco del conflicto armado y, por tanto, debe ser diferenciado de otras condiciones especiales de pago establecidas en otras normas tributarias que prevean alivios o exoneraciones.

1. Así las cosas, el Concejo Municipal no puede pretender cumplir con el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, cuya naturaleza jurídica es una medida con efectos reparadores para las víctimas del desplazamiento forzado, con la aprobación de un Acuerdo Municipal, como el No. 01 del 2 de marzo de 2017, que tiene como efecto generar incentivos para el pago de impuestos, pues implementa una condición especial de pago para obtener un descuento en los intereses y sanciones moratorias, siempre que se produzca el pago total de la obligación principal del impuesto predial y de otros tributos municipales. De hecho, en la respuesta al Auto de pruebas del Magistrado Sustanciador, el municipio de Cocorná contestó que “no existe un acuerdo que haya implementado lo ordenado en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011”⁷³

1. Al adelantar el cobro del impuesto predial a una víctima del desplazamiento forzado sin que se hayan aplicado previamente, por medio de un Acuerdo Municipal, el alivio y/o la exoneración a la que tienen derecho en virtud del artículo 122 de la Ley 1448 de 2011, se vulneran sus derechos a la protección constitucional de la población desplazada, su derecho fundamental a la reparación y a la igualdad material, y se viola el principio de solidaridad constitucional.

1. No contar con un Acuerdo que haya implementado el alivio y/o exoneración fijada en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, no es un argumento suficiente que respalde la inacción de las entidades territoriales en su cumplimiento del mandato legal y del principio constitucional de solidaridad.

1. Como quedó expuesto en la sección anterior de esta providencia, la Alcaldía tiene la obligación de presentar un proyecto de Acuerdo Municipal al Concejo en el que configure el sistema de alivio y/o exoneración establecido en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011⁷⁴. Mientras el Acuerdo no se apruebe por el Concejo Municipal, se deberá suspender el cobro de los pasivos por el impuesto predial a la accionante y a las otras víctimas que se encuentren en su situación.

En consecuencia, la Sala protegerá los derechos de la actora y, en consecuencia, ordenará (i) al municipio de Cocorná que suspenda el cobro del pasivo de la accionante por el impuesto predial adeudado hasta tanto no se aplique un alivio y/o exoneración del mismo y (ii) al alcalde del mismo municipio 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 Cocorná un proyecto de Acuerdo por el cual se da cumplimiento al mandato del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Igualmente (iii) exhortará al Concejo Municipal de Cocorná para que, una vez el Alcalde presente para trámite el proyecto de Acuerdo por el cual se da cumplimiento al mandato del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, inicie de manera célere y efectiva el procedimiento dirigido a expedir un Acuerdo Municipal, en el marco de las competencias constitucionales y legales que le corresponden, en especial, la Ley 136 de 1994. En relación con el derecho de petición, (iv) prevendrá al Concejo Municipal de Cocorná para que dé cumplimiento a los términos fijados en la Ley 1755 de 2015 relativos al plazo para contestar peticiones y le advertirá que no vuelva a incurrir en la práctica de contestar las peticiones únicamente cuando se interpone una acción de tutela en su contra.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. La accionante es madre cabeza de familia y desplazada desde el año 2001 del municipio de Cocorná, Antioquia. Tuvo que abandonar las tierras de su propiedad por el riesgo que significaba quedarse en Cocorná para su vida. Pero después de varios años en situación de desplazamiento, la accionante decidió retornar a Cocorná para recuperar su vida y sus tierras.

1. A su regreso al predio, el municipio de Cocorná le envió la factura del impuesto predial unificado por las cuotas adeudadas, sin que le hayan aplicado un alivio y/o exoneración del mismo como lo dispone el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

El artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 obliga a las entidades territoriales a establecer sistemas de alivio y/o exoneración de los pasivos tributarios, como el impuesto predial, para quienes fueron despojados o forzados a abandonar su tierra.

1. Le correspondió a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera la Alcaldía y el Concejo Municipal de Cocorná el derecho a la igualdad, la protección especial de la población desplazada y el derecho a la reparación de la accionante, por no presentar un proyecto de acuerdo ni aplicar el alivio y/o exoneración del pago del impuesto predial en favor de las víctimas por desplazamiento forzado, según lo dispone el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 expresión, además, del principio de solidaridad?

1. La Sala concluyó que se vulneran los derechos de reparación de las víctimas, el principio constitucional de solidaridad y la protección especial de la población desplazada cuando una autoridad municipal adelanta 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 adoptado por el Concejo Municipal en el que se incorporen dichas medidas.

1. No obstante lo anterior, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser anulada. Las 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.

1. Hasta que no se apruebe el Acuerdo Municipal que implemente los sistemas de alivio y/o exoneración del impuesto predial, según lo dispone el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, la Corte encontró que procedía la suspensión del cobro del impuesto predial a la accionante.

1. Igualmente, estimó procedente ordenar al alcalde del municipio de Cocorná presentar un proyecto de Acuerdo al Concejo en el que configure el sistema de alivio y/o exoneración establecido en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, concluyó que procedía exhortar al Concejo Municipal de Cocorná, Antioquia, 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 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.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Segundo.- ORDENAR al Alcalde del municipio de Cocorná, Antioquia, la SUSPENSIÓN inmediata del cobro del impuesto predial con código de predio identificado en la escritura pública No. 875 del 28 de noviembre de 1988 y con el número catastral No. 2010000240021600000000, según la factura No. 520231 del impuesto predial unificado, hasta que no se apruebe y aplique el Acuerdo Municipal mencionado en los siguientes numerales de la parte resolutive de esta providencia, el cual deberá aplicársele a la accionante a fin de que obtenga su alivio y/o exoneración del impuesto predial.

Tercero.- ORDENAR al alcalde del municipio de Cocorná, Antioquia, 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 Cocorná un proyecto de Acuerdo por el cual se da cumplimiento al mandato del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

Cuarto.- EXHORTAR al Concejo Municipal de Cocorná, Antioquia, para que, una vez el Alcalde presente para trámite el proyecto de Acuerdo por el cual se da cumplimiento al mandato del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, inicie de manera célere y efectiva el procedimiento dirigido a expedir un Acuerdo Municipal, en el marco de sus competencias constitucionales y legales que le corresponde, en especial, la Ley 136 de 1994.

Quinto.- PREVENIR al Concejo Municipal de Cocorná, Antioquia que se dé cumplimiento a los términos fijados en la Ley 1755 de 2015 relativos al plazo para contestar peticiones y ADVERTIR que no vuelva a incurrir en la práctica de contestar las peticiones únicamente cuando se interpone una acción de tutela en su contra que pretende amparar el derecho de petición.

Sexto.- LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como DISPONER las notificaciones a las partes -a través de los juzgados de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Así lo acredita el certificado de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional del 25 de junio de 2009 (folio 6 del cuaderno primero).

2 Folio 1 y 6 del cuaderno primero.

3 Folio 1 del cuaderno primero.

4 Folio 9 del cuaderno primero.

5 Folio 10 del cuaderno primero.

6 Folio 4 del cuaderno primero.

7 Ibíd.

8 Folio 15 del cuaderno primero.

9 Folio 16 del cuaderno primero.

10 Folios 17 y 18 del cuaderno primero.

12 Folio 30 del cuaderno primero.

13 Ibíd.

14 Folio 29 del cuaderno primero.

15 Folio 33 del cuaderno primero.

16 Folio 7 del cuaderno primero.

17 Se indagó si existía un proyecto de Acuerdo que haya que haya implementado el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, según el cual las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración, entre otros, de la cartera morosa de los impuestos prediales a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado. También se le preguntó, en caso de que dicho proyecto no existiese, por qué el Concejo no ha adoptado los mecanismos establecidos en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

18 A la accionante se le preguntó en qué fecha regresó y se requirió para que allegara copia de la matrícula inmobiliaria. También se le hicieron preguntas generales para precisar su situación económica.

19 Se le preguntó si se han presentado proyectos para adoptar mecanismos de alivio y/o exoneración de pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado, en particular, del impuesto predial, de conformidad con el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 y desde qué fecha el municipio se encuentra en condiciones de seguridad suficientes para el retorno de la población desplazada.

20 Se le indagó tiene conocimiento sobre mecanismos de alivio y/o exoneración de pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado, en particular, del impuesto predial, de conformidad con el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 que se haya implementado en los distintos municipios.

21 Se le solicitó el folio de matrícula del inmueble.

22 Se le pidió que informara a este Corte desde qué fecha se presenta una situación de seguridad suficiente para el retorno de personas desplazadas del municipio de Cocorná, Antioquía

23 Mediante información de la Secretaría General de la Corte sobre los oficios OPTB-2717/17 y OPTB 2722/17.

24 Documento suscrito por Juan Guillermo Gómez Aguirre (Presidente del Concejo Municipal de Cocorná).

25 Folio 26a del cuaderno tercero.

26 Documento suscrito por Gustavo Andrés Castaño Castaño (Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Cocorná).

27 Folio 81a del cuaderno tercero.

28 Folio 83 del cuaderno tercero.

29 Documento suscrito por Julio Freyre Sánchez (Director Jurídico).

30 Folio 59 del cuaderno tercero.

31 Folio 61 del cuaderno tercero.

32 Correo electrónico enviado por William Cohen Miranda (Registrador ORIP Marinilla).

33 Folio 62 del cuaderno tercero.

34 Folio 62 del cuaderno tercero.

35 Documento suscrito por Víctor Hugo Peña Jiménez (Coordinador Grupo de Negocios Generales en la Dirección de Asuntos Legales del MDN).

36 Folio 68 del cuaderno tercero.

37 Documento suscrito por Edwin Ernesto Camargo Tibaduiza (Jefe Oficina Asuntos Jurídicos).

38 Folio 78 del cuaderno tercero.

39 Artículo 121 de la Ley 1448 de 2011: “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 restituído 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 restituídos 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”.

40 Recientemente en la sentencia SU-391 de 2016, la Corte Constitucional fijó unos criterios que orientan al juez a evaluar si se ha cumplido o no el criterio de inmediatez, estos son: “(i) La situación personal del peticionario: debe analizarse la situación personal del peticionario, pues en determinados casos esta hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve. A modo enunciativo, la jurisprudencia ha señalado que tal exigencia podría ser desproporcionada cuando el peticionario se encuentre en “estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad [o] incapacidad física. // (ii) El momento en el que se produce la vulneración: pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales. En estos casos, para analizar la inmediatez el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició hasta la fecha de presentación de la tutela, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó. // (iii) La naturaleza de la vulneración: existen casos donde se presenta un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción de tutela y la vulneración de los derechos de los interesados. De acuerdo con este criterio, el juez debe analizar si la demora en la presentación de la tutela guarda relación con la situación de vulneración de derechos fundamentales que alega el peticionario.

(iv) La actuación contra la que se dirige la tutela: la jurisprudencia constitucional ha señalado que el análisis de la inmediatez puede variar dependiendo de la actuación que se identifica como vulneratoria de los derechos invocados en la tutela. Específicamente, ha señalado que este análisis debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales. Al respecto, ha sostenido que “el requisito de inmediatez tiene una relevancia

particular en los casos de tutela contra providencias judiciales, de manera que la verificación de su cumplimiento debe ser aún más estricta que en otros casos, por cuanto la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en la incertidumbre indefinidamente”. // (v) Los efectos de la tutela: la Corte ha considerado que, aún si se encuentra un motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela, el juez debe tener en cuenta los efectos que esta tendría en los derechos de terceros si se declarara procedente, pues tales terceros tienen una expectativa legítima a que se proteja su seguridad jurídica”.

41 Artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.

42 Ver, entre otras, sentencias T-119/15, T-250/15, T-446/15 y T-548/15, y T-317/15.

43 Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables.” Ver, sentencia T-896/07, entre otras.

44 Folio 13 del cuaderno primero.

45 Corte Constitucional. Sentencia T-430 de 2017.

46 Corte Constitucional. Sentencia T-413 de 2013.

47 Corte Constitucional. Sentencia T-125 de 1994.

48 Ver Corte Constitucional. Sentencia T-181 de 2012.

50 En las sentencias T-347 de 2014, T-911 de 2014, T-380 de 2016 y T-278 de 2017, la Corte utilizó el principio de solidaridad para sustentar las órdenes a los municipios dirigidas al cumplimiento de su obligación de establecer alivios y/o medidas de exoneración de impuesto predial a la población desplazada.

51 En la sentencia C-344 de 2017 este Tribunal explicó: “ (...) el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas de cualquier delito encuentra fundamento en varias disposiciones constitucionales, tales como el artículo 1, relativo a la dignidad humana,

principio del Estado Social de Derecho en el que prevalecen los derechos fundamentales; el artículo 2, en lo concerniente al fin esencial de Estado de propender por la efectividad de los derechos constitucionales y de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, así como el de buscar la vigencia de un orden justo; el artículo 29 relativo al debido proceso; el artículo 93, en razón de los instrumentos internacionales que sustentan este derecho, se integran al orden interno y guían la interpretación de los derechos de las personas y deberes de las autoridades públicas; el artículo 229 que garantiza el derecho de acceso a la justicia; y el artículo 250, numerales 6 y 7 en los que expresamente se refirió el derecho a la reparación integral”.

52 Corte Constitucional. Sentencia SU-254 de 2013 reiterada en la C-344 de 2017.

53 Corte Constitucional. Sentencia T-278 de 2017.

54 Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 2012.

55 La Corte ha señalado que el término reparación es empleado por “Ley 1448 en dos sentidos: en un sentido amplio o genérico, que “alude a la totalidad de las acciones en beneficio de las víctimas desarrolladas a todo lo largo de su preceptiva”, y en un sentido estricto, “que corresponde al concepto de reparación propio del derecho penal, como garantía esencial de las víctimas del hecho punible junto con la verdad y la justicia”. Sobre esta base, concluyó que la norma examinada se refería al efecto reparador en el primero de los sentidos indicados, esto es, como un “efecto positivo, garantizador de derechos y restablecedor de la dignidad humana que es común a todas las acciones que el legislador creó en esta Ley 1448 de 2011 en beneficio de las víctimas” (Corte Constitucional. Sentencia C-912 de 2013).

56 Artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

57 Folio 59 del cuaderno tercero.

58 Artículo 313.4 de la Constitución Política.

59 Artículos 1 y 2 de la Ley 44 de 1990 (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).

60 Ver: Corte Constitucional. Sentencias C-944 de 2003, C-183 de 2003.C-467 de 1993, C-903 de 2011, entre otras.

61 Corte Constitucional. Sentencia C-903 de 2011.

62 Corte Constitucional. Sentencia C-903 de 2011. Ver también: C-155 de 2016.

63 Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 2012

64 El despojo es definido en el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 como: “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”. Y en el mismo artículo se define el abandono forzado así: “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”.

65 Corte Constitucional. Sentencia T-347 de 2011.

66 Corte Constitucional. Sentencia T-278 de 2017.

67 Esta ratio decidendi se deriva de la lectura de las tres providencias cuyas razones de la decisión son las siguientes:

i. “Se amparan los derechos de la población desplazada cuando un municipio cobra el impuesto predial de un bien inmueble que fue abandonado forzosamente o despojado, sin establecer mecanismos de alivio tributarios en consideración de la situación de extrema vulnerabilidad de una víctima de desplazamiento forzado” (T-347 de 2014).

ii. “En vista de lo anterior, la Sala de Revisión observa que la Alcaldía Municipal de El Carmen desconoció los mandatos constitucionales y legales de protección a la población que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, víctima del desplazamiento forzado, como la señora Pérez De Quintero, al cobrar lo adeudado por concepto del impuesto predial sobre tres bienes inmuebles rurales que debió abandonar forzosamente, pues omitió dar un

trato preferente en virtud de los artículos 13 y 95 de la Constitución, este último que se concreta en la obligación de asistir a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y, el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, al no adoptar medidas de alivio” (T-911 de 2014).

iii. “Cuando una autoridad municipal adelante el cobro de un impuesto predial a nombre de una víctima de desplazamiento forzado, respecto de un inmueble objeto de abandono a causa del conflicto armado, sin que se apliquen medidas de alivio tributario en razón a la condición victimizante, bajo el argumento de que la localidad no cuenta con un Acuerdo adoptado por el concejo municipal en el que se incorporen dichas medidas, se desconoce el principio constitucional de solidaridad, y por esa vía se vulneran al peticionario los derechos fundamentales a la igualdad material y protección especial de la población desplazada, por hacer recaer sobre la víctima las consecuencias de la omisión administrativa en que ha incurrido tanto el alcalde, por no presentar ante el concejo respectivo un proyecto de acuerdo que incorpore los mecanismos de flexibilización tributaria —por ejemplo condonación o exoneración—, como el mismo concejo municipal por abstenerse de tramitar de manera efectiva un Acuerdo en el que se adopten tales mecanismos, en cumplimiento, además, de la obligación legal contenida en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 y de los precedentes jurisprudenciales de esta Corporación” (T-380 de 2016).

68 Folio 6 del cuaderno primero.

70 Folio 8 del cuaderno primero.

71 Folio 9 del cuaderno primero.

72 De acuerdo con el artículo de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, “Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción”.

73 Folio 26 del cuaderno tercero.

74 Con base en el numeral 1 del literal a del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994: “Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el

Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: a) En relación con el Concejo: 1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio”.