**ACCIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES / Marco normativo.**

La acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986

**ACCIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES / Términos de remisión para su estudio.**

En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

**AMNISTÍA TRIBUTARIA / Propósito.**

La figura de una amnistía cuando ante el incumplimiento de obligaciones tributarias se adoptan medidas bien sea para condonarlas total o parcialmente o para atenuar las consecuencias adversas derivadas del incumplimiento. La adopción de dicha medida tiene como propósito fundamental generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones fiscales.

**AMNISTÍA TRIBUTARIA / Modalidad extintiva del deber fiscal.**

Se entiende como una modalidad extintiva del deber fiscal del contribuyente, tienen como soporte esencial el que previamente se constituya una obligación tributaria, la cual se encuentre pendiente de cumplimiento, evento en el cual, en aplicación de dicha figura, se condona el pago de sumas que debía asumir por concepto de la obligación, o de sus sanciones o intereses.

**AMNISTÍA TRIBUTARIA / Validez constitucional.**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la validez constitucional de la amnistía tributaria, no puede fundamentarse en el logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino que la misma debe sustentarse en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad. En tal sentido, se han declarado inconstitucionales por la citada corporación, amnistías que: [*Resultaron genéricas al no fundarse en situaciones excepcionales y específicas para su adopción, de tal manera que terminan beneficiando a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias respecto a aquellos contribuyentes que cumplieron a tiempo con sus cargas fiscales, tal como se señaló en las sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C 1114 de 2003].*

**AMNISTÍA TRIBUTARIA / Se debe justificar el carácter excepcional para su procedencia.**

Encuentra la Sala en primer lugar que, de la lectura de las consideraciones del proyecto de Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020, así como de la exposición de motivos del mismo y del acta suscrita por el Consejo de Política Fiscal Municipal en la que se realizó la presentación y discusión de los temas que serían objeto de modificaciones del Estatuto de Rentas del Municipio y la explicación de dichas modificaciones, no se hicieron explícitas las razones que sustentaron la adopción de la política de condonaciones tributarias en los casos particulares previstos en la norma acusada. En efecto, en ninguno de los documentos citados en el párrafo que antecede, se sustentó ni acreditó la existencia de una situación excepcional que justificara la adopción de la amnistía tributaria consagrada en los artículos demandados, ni mucho menos, se aportaron elementos de juicio de los cuales se pudiera inferir la idoneidad y necesidad de dicho instrumento de política fiscal, pues simplemente se limitaron a señalar, en forma genérica, tres situaciones en las cuales los contribuyentes podían solicitar tal medida. Si bien es cierto dichas situaciones hacen referencia a casos concretos como lo es el hecho de donar un inmueble al municipio, o tener un predio ubicado en sitios de alto riesgo, o encontrarse en circunstancia de fuera mayor o caso fortuito, lo cierto es que, dichas situaciones no devienen en excepcionales y por el contrario benefician injustificadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias. Adicionalmente, no se observa en qué sentido dichas condonaciones ayudan a alcanzar los objetivos propuestos con la modificación del Estatuto de Rentas del Municipio de Somondoco, tales como, la necesidad de actualizar las normas sustantivas y procedimentales para ajustarlas al Estatuto Tributario Nacional, así como la necesidad de actualizar las tarifas del impuesto predial para compensar los bajos avalúos y compilar en una sola norma las diferentes disecciones tributarias. Tampoco se advierte en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, que se hubiera manifestado el grado de afectación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, derivada de la amnistía o exoneración aprobada por la corporación edilicia, pues si bien en tal documento se señaló el “impacto fiscal” este punto hacía referencia al impacto de la totalidad del proyecto, más no puntualmente de cara a la exoneración tributaria aprobada. Bajo el anterior contexto, la Sala no encuentra justificación alguna en razones de proporcionalidad, que amerite la amnistía en cuestión, máxime teniendo en cuenta que, ese instrumento termina confiriendo beneficios a quien ha incumplido sus deberes constitucionales. Si bien es cierto las entidades territoriales son competentes para establecer medidas que permitan el saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales medidas deben ser proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



# **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADA PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicación: 150012333-000-2021-00076-00

Demandante: Departamento de Boyacá Demandado: Municipio de Somondoco Medio de control: Validez de Acuerdo

Tema: Sentencia de única instancia. – modificación estatuto de rentas del municipio de Somondoco – amnistías tributarias injustificadas.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y cumplido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el presente asunto.

# **ANTECEDENTES**

**La demanda**

1.- El Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020 *“por medio del cual se modifica el estatuto de rentas del municipio de Somondoco”* expedido por el Concejo Municipal del citado municipio, por desconocer la Constitución y la ley, con fundamento en los cargos que a continuación se detallan.

# **Pretensiones**

“Solicito al Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá que en razón a las consideraciones expuestas en el acápite anterior se declare la invalidez de los artículos: 493, 494 y 495 del Acuerdo Número 026 del 21 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de SOMONDOCO– Boyacá.”

# **Cargos formulados**

# **Indebida autorización de condonación tributaria.**

2.- El Departamento de Boyacá adujo que, el acuerdo por el cual se modifica el estatuto de rentas municipal contiene tres instituciones jurídicas que van en contravía del mandato constitucional establecido en el artículo 355, toda vez que concede condonaciones tributarias que expresamente están prohibidas en la Constitución Política.

2.1- Así, en los artículos 493,494 y 495 del acuerdo demandado, se establecen los eventos en los cuales la condonación sería procedente, la forma como debe realizarse la solicitud de condonación y finalmente la actuación que debe surtir el concejo municipal para resolver la solicitud de condonación.

2.2.- Así las cosas, señaló que, si bien son facultades de los concejos determinar y dictar las normas orgánicas presupuestales y tributarias de los municipios, tal facultad se debe circunscribir al cumplimiento de la norma constitucional y de suyo a las normas legales y reglamentaria

2.3.- En consecuencia, resulta extraño a la legislación incluir en el estatuto de rentas municipal un conjunto de instituciones que se encaminan a la condonación tributaria sin sustento normativo suficiente, máxime cuando la Constitución Política, prohíbe tajantemente dicha acción por parte de las entidades públicas.

2.4.- Finalmente señaló que, de la lectura de los artículos citados se colige que los interesados pueden solicitar al fisco la condonación de tributos siguiendo el procedimiento establecido en el acuerdo demandado, facultad que, a la luz de la constitución Política no es posible, sumado a que le otorga al Concejo Municipal una competencia que no está incluida en la constitución ni en la ley, contraviniendo el ordenamiento jurídico.1

# **Posición de la entidad territorial y demás intervinientes Municipio de Somondoco**

3.- En primer lugar, el ente territorial manifestó que, los eventos taxativos previstos en el acuerdo acusado en los cuales es procedente la condonación, permiten que en aplicación del principio de justicia establecido en la legislación tributaria, un contribuyente que efectúe la donación de algún terreno de

propiedad pueda acceder a la dispensa que la administración tributaria local le haga respecto de la parte donada, siempre y cuando, tal como dispone el

numeral 1° del artículo 493 de dicha norma, la deuda con el fisco municipal no supere el 35% del valor comercial del bien raíz objeto de la donación. Del mismo modo, la condonación procedería cuando el propietario de un predio ubicado en zonas de alto riesgo, vea afectada la integridad de su propiedad por fenómenos naturales, como derrumbes, sismos o volcanes, entre otros, o por fuerza mayor o caso fortuito.

3.1.- Igualmente, manifestó el Municipio que la legislación nacional prevé casos en los cuales procede la condonación de deudas, tal como ocurre, por ejemplo, con el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, mediante el cual, el Congreso de la República dispuso que las autoridades deberán adoptar en favor de la población desplazada por el conflicto armado interno, medidas de alivio y exoneración de cartera morosa por concepto de impuestos predial u otros tributos del orden municipal.

3.2.- En ese sentido, de acuerdo con el artículo 1625 numeral 4 del Código Civil, la remisión o condonación, es una de las formas de extinguir las obligaciones. Dicha norma no es extraña en el ordenamiento jurídico tributario, pues así lo consagra el artículo 820 del Estatuto Tributario Nacional, replicado en el artículo 487 de la norma local.2

# **Intervención ciudadano Rafael Antonio Lara Rodríguez**

4.- Atendiendo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986, el señor Rafael Antonio Lara Rodríguez, en su condición de ciudadano en ejercicio, presentó escrito de intervención, señalando lo siguiente:

4.1.- No es cierto que sea extraño en la legislación colombiana la utilización de la figura de la condonación o remisión tributaria. De hecho, son múltiples los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado al respecto, en los que no se hace referencia alguna sobre la transgresión del citado artículo 355 de la Constitución Nacional.

4.2.- Así, de dichos pronunciamientos jurisprudenciales se puede concluir que, **i)** las condonaciones, remisiones o amnistías sobre deudas a favor del tesoro estatal, establecidas de manera generalizada, sin justificación adicional al mero incremento de los recaudos del fisco público, son contrarias a los preceptos constitucionales;

1. las condonaciones, remisiones o amnistías sobre deudas a favor del tesoro estatal justificadas, en cuanto busque atender situaciones de emergencia, como por ejemplo la declaratoria de una zona como de alto riesgo,

y aliviar la carga económica de quienes se encuentren afectados, son constitucionales; **iii)** las entidades territoriales no necesitan autorización del Congreso de la República, porque como lo advirtió la Corte Constitucional, “*la estrategia de recuperación de cartera es facultativa por parte de las entidades territoriales”* y **iv)** se diferencian de manera diáfana las competencias del Congreso de la República y de los territorios en lo que tiene que ver con los tributos de propiedad exclusiva; pues de un lado, al Congreso le corresponde la facultad de establecer los elementos básicos de los tributos, y a los entes territoriales les compete su administración, dentro de la cual, está el conceder amnistías, descuentos por pronto pago y exenciones, pero, dentro de los términos establecidos en la Constitución y la ley.

4.3.- Justamente se trata de situaciones locales sobre las cuales deben actuar las autoridades locales. Y en todo caso tal situación de remisión o condonación debe ser autorizada por el concejo municipal, para lo cual verificará las condiciones particulares de cada solicitud.

# **Ministerio Público**

5.- El Procurador 122 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, solicitó declarar la invalidez del acuerdo demandado con fundamento en las siguientes razones:

5.1.- En primer lugar, manifestó que el artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las entidades estatales decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. De acuerdo con el DRAE, condonación es la acción y efecto de condonar y condonar es perdonar o remitir una pena de muerte o una deuda.

5.2.- En materia civil determina la ley que la condonación o remisión de una deuda no tiene valor sino en cuanto el acreedor es hábil para su disposición y agrega que procede de mera liberalidad, pero sujeta a las reglas de la donación entre vivos (arts. 1711 y 1712 del Código Civil).

5.3.- Sobre el tema en cuestión, la Procuraduría puso de presente diferentes sentencias de la Corte Constitucional, de las que se extrae que:

* Si bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante

pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente. La proliferación de este tipo de mecanismos puede conducir a que, en términos económicos, resulte irracional pagar a tiempo los impuestos.

* De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente, por lo que, corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria.

5.4.- Así las cosas, la condonación de deudas por concepto de impuestos o contribuciones está prohibida por el artículo 355 de la Constitución Política, razón por la cual, la agencia fiscal señaló que no puede ser constitucional el hecho de conceder dicha condonación a quien dona un inmueble, o en los casos de fuerza mayor y caso fortuito, como lo prevé el acuerdo demandado, pues aliviar la situación de los deudores morosos sin una verdadera justificación, implica un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos.

5.5.- Adicionalmente, advirtió el Ministerio Público que no existe justificación de la medida, es decir, el concejo municipal no acreditó la existencia de una situación excepcional que justificara la adopción de la condonación en el acuerdo objeto de demanda.

# **CONSIDERACIONES**

**Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

6.- La acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 19863, en cuanto a las funciones del referido representante

legal de la entidad territorial seccional.

7.- Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

8.- En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

9.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 19864, el cual señala que, ***“****El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

10.- Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

11.- En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

# **Hechos probados**

12.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

12.1.- El 21 de diciembre de 2020 el Concejo Municipal de Somondoco expidió el Acuerdo Nº 026 de la misma fecha *“Por medio del cual se modifica el estatuto de rentas del municipio de Somondoco”5*

12.2.- El acuerdo fue sancionado por el alcalde el 22 de diciembre de 2020 y debidamente publicado en la cartelera municipal6.

12.3.- El Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020 surtió los debates reglamentarios los días 17 y 21 de diciembre de 2020, respectivamente7.

12.4.- El Alcalde del Municipio de Somondoco presentó exposición de motivos al Concejo municipal, en el que puso de presente, entre otros aspectos, los que a continuación se destacan8:

“COMPETENCIA

La competencia para realizar las modificaciones en el régimen tributario municipal es una facultad expresa y esta atribuida la corporación administrativa, quien ejerce función perentoria e indelegable.

IMPACTO FISCAL

Por otra parte, y para efectos de lo dispuesto por la Ley 819 de 2003, es preciso que el proyecto de acuerdo no genera un gasto fiscal mayor, se pretende mejorar los ingresos por impuesto predial en la medida en que se incrementan las tarifas, como una manera de compensar los muy bajos avalúos.

TRAMITE PROCESAL

El Concejo Municipal es el competente para dar el trámite que corresponde de acuerdo con lo establecido en la Ley 136 de 1994, la cual fue modificada por la Ley 1551 de 2012…”

12.5.- El 11 de noviembre de 2020 se llevó a cabo el Consejo de Política Fiscal de Municipio de Somondoco, en la cual se suscribió el acta No. 005 de la misma fecha, dicho consejo fue realizado con objeto de analizar el proyecto de modificación del estatuto de rentas del municipio. En la reunión se realizó la presentación, discusión y concepto sobre los temas que se modificarían en el citado estatuto los cuales fueron sometidos a consideración del CONFIS.

De dicho documento se destaca lo siguiente:

“El Tesorero Municipal Dr. Luis Fernando Aranguren Chocontá, en su calidad de Secretario de Hacienda, explica al CONFIS la necesidad de actualizar el estatuto de rentas del municipio de Somondoco, por cuanto:

* Se encuentra desactualizado en cuanto a normas sustantivas de las rentas, y sobre todo a aspectos procedimentales para ajustarlos a las últimas modificaciones del estatuto tributario nacional para involucrarlas a nivel interno.
* Se hace necesario un ajuste en las tarifas del impuesto predial para compensar los muy bajos avalúos de los predios a nivel urbano y rural. Para el efecto el Tesorero presenta una tabla comparativa entre las tarifas actuales y las propuestas con los correspondientes valores de avalúos de impuesto predial donde se evidencia la muy baja tributación de los

contribuyentes del impuesto predial.

* También se requiere compilar en una sola norma una gran cantidad de modificaciones que ha tenido el estatuto desde el 2011 hasta la actual vigencia fiscal.

En consideración a lo anterior, el tesorero municipal somete a consideración del Consejo Municipal de Política Fiscal, el estudio del proyecto de acuerdo ‘POR EL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE

SOMONDOCO’, proyecto que el Tesorero Municipal considera conveniente presentarlo al CONFIS, antes de someterlo a estudio y aprobación ante el Concejo Municipal.

Para el efecto se hace una sucinta explicación de los principales cambios que contiene el proyecto del nuevo estatuto respecto al antiguo y que se resumen en:

* Ampliación de la parte sustantiva en cuanto a los principios generales del sistema tributario municipal, equidad, progresividad, igualdad, legalidad y representación popular, seguridad jurídica o irretroactividad, exclusividad, no confiscatoriedad, eficiencia, eficacia, economía, justicia, certeza, comodidad, buena fe, transparencia, generalidad, razonabilidad, favorabilidad, lesividad, proporcionalidad y gradualidad.
* Definición de los elementos esenciales de la estructura tributaria municipal general, hecho generador, sujeto (activo y pasivo), base gravable y tarifa. Así mismo, los derechos y obligaciones de los contribuyentes y de la administración tributaria, los conceptos de exenciones, prohibiciones y exclusiones de los impuestos.
* Posteriormente por parte de la Tesorería Municipal se reiteró lo relacionado con el impuesto predial en cuanto a la necesidad de ajustar la parte tarifaria, lo mismo que los demás tributos e ingresos de la entidad, con los cambios propuestos.
* Finalmente, se presenta la incorporación del componente sancionatorio y procedimental del estatuto para involucrar lo pertinente en los libros segundo y tercero del estatuto de rentas.

[…]

El CONFIS por unanimidad emite CONCEPTO FAVORABLE bajo las consideraciones hechas en la sesión …”

12.6.- El texto literal de los artículos demandados del Acuerdo 026 de 21 de diciembre de 2020, son del siguiente tenor:

“ACUERDO No. 026 de 2020

POR EL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SOMONDOCO

**ARTÍCULO 1. OBJETO Y CONTENIDO.** El presente Acuerdo tiene por

objeto establecer y adoptar los impuestos, tasas y contribuciones municipales que se aplican en el municipio de Somondoco, en adelante el municipio y las normas para su administración, determinación, discusión, control y recaudo, así como el régimen sancionatorio.

El acuerdo contempla igualmente las normas procedimentales que regulan la competencia y la actuación de los funcionarios y de las autoridades encargadas del recaudo, fiscalización y cobro correspondiente a la administración de los tributos.

[…]

**CAPITULO XI PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO**

**(…)**

**ARTÍCULO 492. INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESPECIALES PARA**

**PERSEGUIR EL PAGO.** Con el fin de lograr el pago de cualquier deuda a favor de la administración tributaria municipal, por causas graves justas distintas a las de exoneración de responsabilidad fiscal, podrá intervenir con las facultades, forma y procedimientos señalados en el título IX del libro quinto del estatuto tributario nacional, en los allí mencionados

**ARTÍCULO 493. CAUSAS JUSTAS GRAVES.** La condonación será procedente en los siguientes o análogos casos de causa justa grave:

* 1. Cuando se trate de donación al Municipio de algún inmueble ubicado en la jurisdicción del Municipio, siempre y cuando la deuda con el fisco municipal no supere el treinta cinco (35%) del valor comercial de dicho inmueble.
  2. En el evento de fuerza mayor o caso fortuito, entendiendo por fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir, en los términos del Código Civil. Para su configuración se requiere de la concurrencia de sus dos elementos como son, imprevisibilidad e irresistibilidad.
  3. Cuando el predio se encuentre ubicado en zona de alto riego.

**PARAGRAFO.** Se excluye de manera expresa la cesión de terrenos para vías peatonales y vehiculares.

**ARTÍCULO 494. DE LA SOLICITUD DE CONDONACIÓN** el interesado podrá dirigir su solicitud debidamente fundamentada por conducto del tesorero, acompañada de la resolución, sentencia o documento en que consten los motivos en virtud de los cuales el peticionario ha llegado a ser deudor de la Administración Tributaria Municipal. Si el dictamen del tesorero es favorable, este solicitará la suspensión provisional del procedimiento administrativo de cobro y dará traslado del expediente al Concejo Municipal para su tramitación.

El solicitante deberá presentar los siguientes documentos anexos a la solicitud de condonación.

Cuando se trate de condonación al municipio

* + 1. Fotocopia de la Escritura Pública
    2. Certificado de libertad y tradición
    3. Copia de resolución, sentencia o providencia en que conste los motivos en virtud de los cuales ha llegado a ser deudor de la administración.

En los demás casos la tesorería municipal determinará la documentación que debe ser anexada para surtir el trámite respectivo.

**ARTÍCULO 495. ACTUACIÓN DEL CONCEJO.** El Concejo Municipal podrá resolver la solicitud positiva o negativamente, si otorgare la condonación el deudor quedará a paz y salvo por este concepto con la Administración Tributaria Municipal, caso contrario, el procedimiento administrativo de cobro continuará. – subrayado fuera del texto original…”

# **Análisis y decisión de la Sala**

13.- La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020 en consideración a que no se encontró ninguna justificación en razones de proporcionalidad que ameritaran la necesidad de las amnistías tributarias previstas en los artículos demandados, tampoco se acreditó situación excepcional ni se señaló la afectación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria con dichas disposiciones.

# **Las exenciones tributarias**

13.- La jurisprudencia de la Corte Constitucional, señala que se está ante la figura de una amnistía cuando ante el incumplimiento de obligaciones tributarias se adoptan medidas bien sea para condonarlas total o parcialmente o para atenuar las consecuencias adversas derivadas del incumplimiento. La adopción de dicha medida tiene como propósito fundamental generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones fiscales. Al respecto en sentencia C- 823 de 2004, indicó lo siguiente:

“Evento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria existente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no es exonerado anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma…".

14.- En tal sentido, la amnistía tributaria entendida como una modalidad extintiva del deber fiscal del contribuyente, tienen como soporte esencial el que previamente se constituya una obligación tributaria, la cual se encuentre pendiente de cumplimiento, evento en el cual, en aplicación de dicha figura, se

condona el pago de sumas que debía asumir por concepto de la obligación, o de sus sanciones o intereses.

15.- En el presente caso, el Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Somondoco, reguló en sus artículos 493, 494 y 495 una amnistía tributaria, al disponer tres eventos en los cuales procedería la amnistía

o condonación de obligaciones tributarias, así: ***i)*** cuando se tratara de donación al municipio de algún inmueble ubicado en la jurisdicción del municipio, siempre y cuando la deuda con el fisco municipal no superara el treinta cinco (35%) del valor comercial de dicho inmueble, ***ii)*** en el evento de fuerza mayor o caso fortuito, entendiendo por fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir, en los términos del Código Civil. Para su configuración se requiere de la concurrencia de sus dos elementos como son, imprevisibilidad e irresistibilidad y

1. cuando el predio se encuentre ubicado en zona de alto riego.

16.- Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-833 de 2013 aludió a su jurisprudencia más representativa sobre la improcedencia de regular amnistías tributarias. Sostuvo que la adopción de una amnistía tributaria, por regla general, es inconstitucional. Expresamente precisó lo siguiente:

“ii) Las amnistías tributarias comprometen, *prima facie*, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones9.

1. Si bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente. La proliferación de este tipo de mecanismos puede conducir a que, en términos económicos, resulte irracional pagar a tiempo los impuestos.
2. De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de

la amnistía tributaria…” – subrayado fuera del texto original- ".

17.- En igual sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la validez constitucional de la amnistía tributaria, no puede fundamentarse en el logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino que la misma debe sustentarse en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad. En tal sentido, se han declarado inconstitucionales por la citada corporación, amnistías que:

* Resultaron genéricas al no fundarse en situaciones excepcionales y específicas para su adopción, de tal manera que terminan beneficiando a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias respecto a aquellos contribuyentes que cumplieron a tiempo con sus cargas fiscales, tal como se señaló en las sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C- 1114 de 2003, y Aquellas amnistías que previeron un tratamiento más favorable a los deudores morosos que no realizaron ningún esfuerzo para ponerse al día, como en el caso de la sentencia C- 1115 de 2001.

18.- En suma, por todo lo dicho en precedencia la jurisprudencia constitucional es clara en advertir que son inadmisibles “*las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente”* y que, en esa medida, le *“Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria”.*

# **Caso concreto**

19.- Descendiendo al caso concreto, el departamento de Boyacá consideró que los artículos 493, 494 y 495 del acuerdo demandado son inválidos, toda vez que, incluyen en el Estatuto de Rentas Municipal un conjunto de instituciones que se encaminan a la condonación tributaria sin sustento normativo suficiente, máxime cuando la Constitución Política prohíbe tajantemente dicha acción por parte de las entidades públicas.

20.- Al respecto, encuentra la Sala en primer lugar que, de la lectura de las consideraciones del proyecto de Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020, así como de la exposición de motivos del mismo y del acta suscrita por el

Consejo de Política Fiscal Municipal en la que se realizó la presentación y discusión de los temas que serían objeto de modificaciones del Estatuto de

Rentas del Municipio y la explicación de dichas modificaciones, no se hicieron explícitas las razones que sustentaron la adopción de la política de condonaciones tributarias en los casos particulares previstos en la norma acusada.

21.- En efecto, en ninguno de los documentos citados en el párrafo que antecede, se sustentó ni acreditó la existencia de una situación excepcional que justificara la adopción de la amnistía tributaria consagrada en los artículos demandados, ni mucho menos, se aportaron elementos de juicio de los cuales se pudiera inferir la idoneidad y necesidad de dicho instrumento de política fiscal, pues simplemente se limitaron a señalar, en forma genérica, tres situaciones en las cuales los contribuyentes podían solicitar tal medida.

22.- Si bien es cierto dichas situaciones hacen referencia a casos concretos como lo es el hecho de donar un inmueble al municipio, o tener un predio ubicado en sitios de alto riesgo, o encontrarse en circunstancia de fuera mayor o caso fortuito, lo cierto es que, dichas situaciones no devienen en excepcionales y por el contrario benefician injustificadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias. Adicionalmente, no se observa en qué sentido dichas condonaciones ayudan a alcanzar los objetivos propuestos con la modificación del Estatuto de Rentas del Municipio de Somondoco, tales como, la necesidad de actualizar las normas sustantivas y procedimentales para ajustarlas al Estatuto Tributario Nacional, así como la necesidad de actualizar las tarifas del impuesto predial para compensar los bajos avalúos y compilar en una sola norma las diferentes disecciones tributarias.

23.- Tampoco se advierte en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, que se hubiera manifestado el grado de afectación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, derivada de la amnistía o exoneración aprobada por la corporación edilicia, pues si bien en tal documento se señaló el “impacto fiscal” este punto hacía referencia al impacto de la totalidad del proyecto, más no puntualmente de cara a la exoneración tributaria aprobada.

24.- Bajo el anterior contexto, la Sala no encuentra justificación alguna en razones de proporcionalidad, que amerite la amnistía en cuestión, máxime teniendo en cuenta que, ese instrumento termina confiriendo beneficios a quien ha incumplido sus deberes constitucionales. Si bien es cierto las entidades territoriales son competentes para establecer medidas que permitan el saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales medidas deben ser proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria.

25.- Con fundamento en lo expuesto en precedencia, la Sala declarará la invalidez de los artículos 493, 494 y 495 del Acuerdo No. 026 de 21 de

diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Somondoco *“por medio del cual se modifica el estatuto de rentas del municipio de Somondoco”*

# **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Nº 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

# **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez de los artículos 493, 494 y 495 del Acuerdo No. 026 de 21 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Somondoco *“por medio del cual se modifica el estatuto de rentas del municipio de Somondoco”* de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Somondoco.

**TERCERO: ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

# **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Con firma electrónica

# **DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMÓ**

Magistrado

Con firma electrónica

# **FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Magistrado

Con firma electrónica

# **BEATRÍZ TERSA GALVIS BUSTOS**

Magistrada