

Cartagena de Indias D.T. y C, treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO.

MEDIO DE CONTROL	OBSERVACIONES
RADICADO	13001233300020210021300
DEMANDANTE	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
DEMANDADO	ACUERDO N° 01 DE 2021, EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE TURBACO – BOLÍVAR
MAGISTRADO PONENTE	MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas al Acuerdo N° 01 de 2021 *“Por medio del Cual se conceden facultades al señor Alcalde del Municipio de Turbaco, para comprar un lote Ubicado en el sector denominado los laureles de este Municipio, con el fin de solucionar la situación de hecho de varias familias allí asentadas y adicionalmente, el otorgamiento de otras facultades relacionadas con la citada solución, entre ellas, la facultad para solicitar un empréstito bancario”*.

III.- ANTECEDENTES.

La petición.

A través de su Secretaría del Interior, el señor Gobernador del Departamento de Bolívar, solicita que se declare la invalidez del **artículo tercero** del acuerdo sometido a observaciones, que a continuación se transcribe (Se subraya el aparte acusado):

“Acuerdo N° 01 de 2021

27 de febrero del 2021

POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PRO TEMPORE AL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TURBACO, PARA CELEBRAR UN CONTRATO DE EMPRÉSTITO BANCARIO Y REALIZAR LA COMPRAVENTA DEL INMUEBLE IDENTIFICADO CON EL FOLIO DE MATRICULA INMOBILIARIA NO. 060 – 45237 Y REFERENCIA CATASTRAL NO. 010200780006000, CONDONACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE DICHO



INMUEBLE Y LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES NECESARIOS PARA REALIZAR ESTAS OPERACIONES, CON EL FIN DE SOLUCIONAR LA SITUACIÓN DE HECHO DE VARIAS FAMILIAS ASENTADAS EN EL SECTOR DENOMINADO LOS LAURELES.

(...)

TERCERO: Autorizar al Señor alcalde del municipio de Turbaco para condonar previa firma del contrato de promesa de compraventa con los propietarios del lote "LOS LAURELES" la obligación del impuesto predial y complementarios que los propietarios del predio tienen con el municipio de Turbaco, solo con la finalidad que sea transferida la titularidad del bien identificado con la matrícula inmobiliaria No. 060 – 45237 y Referencia Catastral No. 010200780006000 que se describe en el artículo segundo del presente acuerdo en cabeza del municipio de Turbaco.

La petición fue sustentada con base en el siguiente:

Concepto de la violación.

Se expone como concepto de la violación que el artículo 3 del acuerdo sometido a revisión de este tribunal es violatorio del artículo 355 de la Constitución Política¹, por cuanto avala o autoriza la condonación de una deuda de impuesto predial unificado al propietario del inmueble que se propone comprar el Municipio de Turbaco, y en la medida en que dicho acto constituye una donación a favor de un particular.

Citó entre otras, la sentencia C – 833 del 2013, en la cual la Corte Constitucional dispuso la improcedencia de la regulación de amnistías tributarias, independientemente de la denominación que se les dé, subrayando en que se está en presencia de esta figura cuando, "ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se introducen medidas ya sea para condonar de manea total o parcial dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas."

Intervenciones.

El Municipio de Turbaco, a través de su Jefatura de Asesoría Jurídica, intervino para defender la legalidad del acuerdo, argumentando que la

¹ "ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

problemática debe mirarse en contexto para que no aparezca como si se tratase de un acto arbitrario.

Sobre el particular explica que se trata de un problema no solo jurídico sino social, que se viene presentando desde administraciones pasadas y que el actual alcalde de Turbaco quiere solucionar.

Aduce que el bien objeto del acuerdo se trata de un inmueble ubicado en el Barrio Los Laureles, de propiedad privada y en donde desde hace muchos años se estableció una comunidad, respecto de la cual, desafortunadamente pesa una orden de lanzamiento dispuesta por el Juez Primero Promiscuo del Circuito de Turbaco, diligencia que de llevarse a cabo ocasionaría un problema social de gran envergadura.

En razón de ello – se cuenta – el señor alcalde se comunicó con los propietarios del inmueble a efectos de llegar a un acuerdo para la adquisición del inmueble, realizando un ofrecimiento a los dueños del predio, equivalente a la suma de \$1.500.000.000.00 pesos (suma inferior al 50% del valor del avalúo realizado por perito del IGAC) y esta propuesta fue aceptada por los propietarios del predio, pero condicionada a que no le sean cobrados impuestos, retenciones en la fuente y derechos notariales. Lo que quiere decir que la suma acordada sea entregada en su totalidad sin ningún tipo de deducciones.

Señala que, en atención a la problemática, al impacto social y a la disminución del valor del inmueble en más del 50% del avalúo, fue aceptada por el municipio la condición, quedando el valor de la negociación en la suma de \$1.500.000.000, con lo que se estaría ahorrando el Municipio una suma superior al 50% del valor del inmueble.

Agrega que para realizar la compra se requería que el Concejo Municipal de Turbaco concediera al señor Alcalde las siguientes facultades: a) para adquirir del Predio por valor de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.500.000.000.00); b) para realizar una operación de crédito público, mediante un empréstito ante una entidad financiera por el valor de MIL SETECIENTOS TRECE MILLONES DE PESOS(\$1.713.000.000), suma que destinará a la compra del inmueble, y de los gastos de escrituración y legalización ante Notaria, Alcaldía y Oficina de Registro de Instrumentos Públicos por DOSCIENTOS TRECE MILLONES DE PESOS (\$213.000.000.00.00) y para condonar el impuesto predial que adeuda el predio en mención. En atención a ello fue que se presentó el proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal.

Fueron fundamento del acuerdo, según se arguye, las siguientes normas:

- Constitucionales:

Constitución Política de Colombia: artículos 2 (sobre fines esenciales del Estado), 51 (alusivo al derecho a la vivienda digna), 311 (sobre atribuciones de los municipios y particularmente sobre la construcción de obras que demanden el progreso local), 313 numerales 2 y 7 (sobre facultad de reglamentación del uso del suelo y planes y programas de desarrollo), 315 numerales 1 y 5 (atribuciones del alcalde).

- Legales:

* Ley 136 de 1994: artículo 91

* Ley 715 del 2001: artículo 76

A manera de refutación, argumenta que aun cuando es cierto que se trata de una condonación de impuestos en favor de los propietarios del inmueble, ello no puede interpretarse superficialmente, pues no se debe olvidar que los propietarios del inmueble le están descontando al municipio \$1.500.000.000 millones de pesos, frente a los 160 millones de pesos que deben los dueños del predio por concepto de impuesto predial. De manera que se trata más que una condonación, de una **compensación de deudas**, figura del derecho civil que es aplicable en materia tributaria.

Opone que los Municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y los concejos municipales tienen derecho a votar los tributos y los gastos locales de conformidad con la Constitución y la Ley y esas corporaciones están facultadas para establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, declarar exenciones, impuestos y sobretasas y otorgar beneficios de conformidad con la Ley.

Se vale, para sustentar su argumento de la sentencia C-511/96 de la Corte Constitucional, para significar que en situaciones excepcionales, se pueden adoptar medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción.

Destaca que la intención final del municipio es evitar que se lleve a cabo lo que ordenó el numeral segundo de la sentencia emitida dentro del proceso ordinario reivindicatorio de dominio radicado 2001 - 0707, que indica que los demandados deben restituir el inmueble a los demandantes.

Actuación procesal.

Mediante auto del 13 de mayo del 2021, se admitió la demanda, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, disponiendo la notificación al Agente del Ministerio Público, la fijación en lista por el término de diez (10) días y requiriendo tanto a la Alcaldía de Municipio de Turbaco, como al Concejo Municipal, para que arrimaran al despacho los antecedentes administrativos del acto que se cuestiona.

El proceso fue fijado en lista el 24 de mayo de 2021 y desfijado el 08 de junio del 2021.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD.

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986.

V.- CONSIDERACIONES.

Competencia.

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas respecto de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

Temporalidad de las observaciones.

El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

“ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez”.

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe en su despacho el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

Se satisface ese presupuesto, pues hay evidencia de presentación en tiempo oportuno.

Argumentación normativa y jurisprudencial.

La observación se basa fundamentalmente en que se considera transgredido el artículo 355 constitucional, a partir de la decisión del Concejo Municipal de Turbaco, Bolívar, de autorizar, a través del acuerdo sometido a observación (artículo tercero), la condonación de una deuda adquirida por un particular con el aludido municipio, por concepto de impuesto predial unificado.

Se asegura que esa condonación equivale a una donación a un sujeto de derecho privado, que se encuentra prohibida textualmente por la norma precitada.

Así pues, comiéntese diciendo que la norma constitucional referida, es del siguiente tenor literal:

“ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

En el año 1996, la Corte Constitucional, en sede de control abstracto de constitucionalidad tuvo la oportunidad de discernir sobre el alcance interpretativo de dicho precepto, dentro del marco de un proceso promovido por demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 20 y 21 de la ley 188 de 1995 contentiva del “Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 – 1998”, pues según el accionante, dichas disposiciones eran violatorias del artículo 355 constitucional, entre otros, por disponer beneficios de erogaciones presupuestales realizadas por el programa



BANCOLDEX bajo la modalidad de rebaja de tasas de interés a favor de particulares, lo que constituía un auxilio camuflado.

Fue a través de la sentencia C – 254 del 1996, que se desató esa controversia, declarándose la exequibilidad de las normas demandadas, a partir de la reiteración de un fallo anterior de la Corte Constitucional en el que se fijó el alcance de la prohibición contenida en el artículo 355 superior, así:

“6. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha delimitado el alcance de la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares.

En primer término, el estudio de los antecedentes de la prohibición en la Asamblea Nacional Constituyente, asunto que se analizó en la sentencia C-372 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), permite concluir que se quiso ante todo erradicar la práctica de los denominados "auxilios parlamentarios", la que se consideró viciosa tanto por pervertir las instituciones democráticas como por alimentar ilegítimas destinaciones de los fondos del erario. En la sentencia citada, sobre este particular, se expresa:

“En cuanto a los motivos - conviene reiterarlo -, se encuentran, en primer lugar, los evidentes efectos nocivos que suscitó una mala interpretación de la filosofía inspiradora de la reforma de 1968 que, en lugar de fortalecer la justicia social como norma directriz del gasto público, hizo que éste careciera de un control de ejecución. En segundo lugar, los recursos públicos asignados a la entidad privada se estaban manejando con un criterio que no siempre coincidía con los planes y programas de desarrollo, desconociendo así la obligación de procurar el bienestar común, la consolidación de un orden justo y la prevalencia del interés general. Finalmente, la línea determinante en la distribución de recursos no era, propiamente, la justicia, sino la liberalidad; es decir, no había un criterio de dar a cada cual según sus necesidades y de acuerdo con un plan basado en el interés general, sino que se destinaban los bienes del Estado de conformidad con la voluntad subjetiva y algunas veces arbitraria del individuo facultado para ello. En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados "auxilios parlamentarios" (Art. 355 C.P.), es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa es la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento”.

La proscripción de los "auxilios parlamentarios", explica la prohibición de decretarlos - la cual sólo está sujeta a las excepciones derivadas de la Constitución Política y que la Corte ha tenido la oportunidad de establecer, como se expondrá más adelante -, lo mismo que la disposición del segundo inciso del artículo 355 de la C.P., en el que se plasma la figura de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, a fin de impulsar programas acordes con el plan nacional de desarrollo. Este esquema de apoyo a actividades benéficas, rodeado de controles subjetivos - solamente puede realizarse con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad - y objetivos - la materia del contrato se limita a actividades o programas concretos de interés público y acordes con el plan de desarrollo a nivel nacional o seccional -, a partir de la Constitución de 1991, es el único canal para la función benéfica que el Estado puede llevar a cabo con el concurso de los particulares. Los elementos descritos que entrañan un control previo y posterior a la entrega de los recursos públicos, suponen una

transformación profunda de esta técnica de actuación estatal, radicalmente distinta de la que ha sido objeto de censura."

Pero además, el citado fallo hace un resumen de los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional que refieren al alcance de la prohibición, que por su pertinencia bien vale la pena sintetizarlos, así:

(i) Los aportes del Estado a sociedades de economía mixta, no constituyen auxilio o donación, pues el Estado persigue un fin lucrativo que se concreta en la percepción de utilidades o en el reembolso final de su participación y, en todo caso, durante la vida social, tiene control en su condición de socio sobre los recursos aportados (sentencia C-372 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

(ii) El aporte del Estado a una fundación de carácter mixto, constituye auxilio o donación, y no puede realizarse, en razón de que en aquella, luego de efectuada la asignación de capital, se pierde su control, que incumbe enteramente a ella, la cual, de otra parte, se gobierna según las reglas del derecho privado (sentencia C-372 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

(iii) El Estado, no obstante la prohibición del artículo 355 de la C.P., puede apoyar económicamente a las víctimas de calamidades y desastres naturales, dada su situación de debilidad manifiesta y en atención a los principios constitucionales de solidaridad e igualdad (sentencia C-375 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

(iv) La prohibición del artículo 355 de la C.P., no impide al Estado ofrecer incentivos económicos y colaborar con los particulares en la creación de personas jurídicas dedicadas a la investigación y a la actividad científica y tecnológica. Los anterior en razón de que la finalidad de las personas que reciben su estímulo, corresponde a un cometido que la misma Constitución encomienda expresamente al Estado (C.P. arts. 71 69) (sentencia C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido, la sentencia C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

(v) La financiación de becas con cargo a los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, está prohibida a la luz del artículo 355 de la C.P., en la medida en que se traduce en una donación en favor de un particular y puede dar lugar al resurgimiento de la práctica abolida de los auxilios (sentencia C-520 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara).

(vi) La concesión de subsidios en favor de los pequeños productores sobre las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos públicos de adecuación de tierras, es una forma a través de la cual el Estado cumple claros deberes que la Constitución le impone, tales como el de promover la construcción de obras de infraestructura física y la adecuación de tierras, lo mismo que su deber de fomentar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (C.P. arts 64 y 65). Por consiguiente, la consagración legal de estos subsidios no viola el artículo 355 de la C.P. (sentencia C-205 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

(vii) El ICETEX, a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, puede ser garante de los préstamos otorgados por las instituciones financieras a los estudiantes de educación superior, toda vez que dicho fondo tiene la naturaleza de una sociedad de economía mixta y, por lo tanto, los aportes que el estado hace en ella, no tienen el carácter de auxilios por no hacerse a una persona natural o jurídica de derecho privado (sentencia C-547 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Se concluyó así por la Corte (en línea con los ejemplos transcritos) que: “**(1)** La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los "auxilios parlamentarios", y en buena medida explica su alcance. **(2)** La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad. **(3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo.** Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. **(4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas.** **(5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables.**”

Así pues, queda claro (en principio) que la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho

privado no tiene carácter absoluto, puesto que presenta excepciones que descubren la faz más característica del Estado Social de Derecho: **el interés general.**

En el año 2000, nuevamente la Corte Constitucional reevaluó la temática, pero esta vez dentro del marco del proceso de control de constitucionalidad realizado al proyecto de ley No. 09 de 1999 Senado de la República - 120 de 1998 Cámara de Representantes, "por medio del cual se autoriza la emisión de la estampilla Prohospitales Universitarios" el cual fue motivo de objeciones parciales, por razones de inconstitucionalidad, por el señor Presidente de la República.

La revisión se concretó en el fallo **C – 922 del 2000**, en el que reiteró que *“la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, no tiene un alcance absoluto”*.

Pero además, dejó sentado que no necesariamente se requiere, para legitimar el auxilio o donación, contraprestación a cambio, pues si la transferencia se hace en cumplimiento de finalidades constitucionales, no existe transgresión al artículo 355 superior. Así se hizo constar:

“No toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares, sin contraprestación alguna, puede catalogarse como auxilio o donación prohibida, pues cuando la transferencia de aquéllos obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales, no se incurre en la violación del precepto del art. 355.”

Para secundar esa regla reiteró sendas sentencias de control abstracto, entre ellas, la sentencia C-205/95², que indica:

“1. Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.”

Y la sentencia C-251/96³, que expresó:

“El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino

² . M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ . M.P. Alejandro Martínez Caballero.



del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios (CP art. 355) debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 ordinal 4º, según el cual las Cámaras no pueden decretar en favor de particulares erogaciones "que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente". Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional."

Del impuesto predial y su regulación legal.

El impuesto predial recae sobre las propiedades raíces, tanto urbanas como rurales. En nuestro ordenamiento jurídico su origen se remonta a la Ley 48 de 1887 y vino a consolidarse "como renta municipal únicamente a partir del año 1951 por obra de los decretos legislativos 3185 y 4133"⁴, carácter que conserva actualmente, de conformidad con lo establecido en la **Ley 44 de 1990**; valga la pena comentar que varias de las normas que comprenden dicha ley ya fue sometidas al control de la Corte Constitucional y declaradas exequibles (artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17) a través de la sentencia **C – 517 del 2007**.

El artículo 1 de la citada normativa establece el impuesto predial unificado, así:

"ARTÍCULO 1º.- Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusionanse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto [1333](#) de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes [14](#) de 1983, [55](#) de 1985 y [75](#) de 1986;

El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto [1333](#) de 1986;

El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley [9](#) de 1989;

La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y [9](#) de 1989."

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.



Por su parte, la regla 2 ídem, regula lo concerniente a la administración y recaudo del impuesto:

“ARTÍCULO 2º.- Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.”

De la autonomía administrativa de los municipios en relación con los tributos.

La problemática supone el análisis del concepto de autonomía administrativa en el ámbito municipal, pues como se extrae de la normativa que regula el impuesto predial unificado, este es un tributo de carácter local, recaudado y administrado por los municipios dentro de la órbita de su autonomía.

A propósito de la autonomía la Corte Constitucional ha enfatizado que “comporta la capacidad de los entes territoriales para manejar sus propios asuntos”⁵, que tiene proyecciones en los ámbitos político, administrativo y fiscal⁶, dando lugar al conjunto de derechos contemplados en el artículo 287 de la Constitución:

“ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

Y que genera procesos a los cuales debe estar vinculada la comunidad, pues en concordancia con las ideas de soberanía popular y de democracia representativa, la finalidad de la autonomía es afianzar la autodeterminación de los habitantes *“para la definición y control de los propios intereses y el logro del bienestar general”*⁷.

También se ha indicado que la autonomía reconocida a las entidades territoriales es un principio estructural que contribuye *“a definir la modalidad de Estado adoptada por el Constituyente”* e implica *“específicas formas de organización para el ejercicio del poder político”*, pero ha precisado que no alcanza a definir en toda su complejidad el modelo de Estado, porque una visión de conjunto del diseño constitucional de la estructura estatal debe tomar en consideración el elemento que sirve de marco al ejercicio de esa autonomía, cual es *“el principio de unidad, también contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política”*⁸.

En tal sentido, la Alta Corporación ha anotado que el concepto de autonomía está vinculado al de unidad *“en cuanto coexiste con él y en cierta medida lo presupone”*⁹ y, por lo tanto, para establecer su genuino entendimiento se requiere relacionarlo con el principio de unidad, ya que una reivindicación de los intereses locales que no tenga en cuenta este referente es propia de un modelo distinto de organización, siendo del caso destacar que, a su vez, el principio unitario resulta matizado por el de autonomía, pues conduce a entenderlo, desde la diversidad, *“como el todo que necesariamente se integra por las partes”* y no como un *“bloque monolítico”*¹⁰.

Así pues, conforme se ha señalado por la máxima guardiana de la Constitución, la autonomía municipal debe desenvolverse en perfecta compatibilidad con la unidad nacional y no cabe interpretarla en forma separada ni de modo absoluto, puesto que *“tanto la unidad de la República, como la autonomía de las entidades que la integran constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional, que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que involucre al mismo tiempo intereses Nacionales e intereses Regionales, Departamentales o Municipales”*¹¹.

Tratándose de asuntos tributarios – arguye la Corte - las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y el principio unitario suelen ser

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz.

⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-478 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

presentadas de manera conflictiva o excluyente y ello ha oportunidad a la jurisprudencia para poner de manifiesto que, aun cuando las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos o de competencias “que no devienen propiamente del traslado que se les haga desde otros órganos estatales” y necesitan recursos para la gestión de sus intereses, no son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal¹².

Se ha insistido en que “dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, **en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos**”¹³, lo cual “tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria”¹⁴.

En línea con lo anterior, se ha considerado – por la Corporación - que aun cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales “parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios”, ello no es así, “pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento” que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”¹⁵.

La enunciada limitación también cobija el derecho que, según el mismo artículo 287 superior, tienen las entidades territoriales (dentro de ellas el municipio), para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y se encuentra en estrecha conexión con las facultades que el artículo 313 de la Constitución, en su numeral 4, les otorga a los concejos municipales, para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”.

La ley, entonces (advierte la Corte), autoriza la creación del tributo y, una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes, lo cual “constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios”¹⁶.

¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁶ *Ibidem*.

Estos criterios resultan plenamente aplicables a los tributos referentes a la propiedad inmueble¹⁷, pues como lo explica la Corte, si bien es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que sólo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, también lo es que la expresión “*gravar la propiedad inmueble*” no predetermina la clase de gravámenes o de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen.

La materia tributaria es entonces del dominio de la ley, pudiéndose concluir entonces que el legislador tiene la competencia para regular los tributos municipales.

Ahora bien, anotado como esta que con la finalidad de establecer un impuesto municipal (como el predial) se requiere la expedición de una ley previa que lo cree y aunque se ha estimado por la Corte Constitucional que la autonomía de las entidades territoriales “*no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador*”, que incluso puede revocar, reducir o revisar un tributo local “*cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden*”¹⁸, **es incuestionable que los municipios tienen atribuciones amplias tratándose de la administración de sus rentas presupuestales, como lo es para el caso la recaudación por impuesto predial.**

En suma, de conformidad con los anteriores planteamientos, tratándose de la materia impositiva, el Congreso de la República es el órgano soberano que mediante la ley crea los tributos, sean nacionales o territoriales y, respecto de estos últimos, puede establecer las pautas que luego les permitan a las asambleas y a los concejos municipales o distritales decretar los tributos previamente creados por el legislador. **Así pues, aun cuando las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal, tienen autonomía “tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizado en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos”**¹⁹.

De las exenciones de tributos locales.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C – 517 de 2007

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.



Otro aspecto importante a tener en cuenta, que se despliega de esa autonomía en la administración de los tributos municipales, es el relativo al poder o facultad que tienen los municipios (por razón de dicha autonomía) de decretar exenciones respecto de los tributos locales, como es el caso del predial. Dicha facultad descansa en las normas que vienen de ser analizadas, pero particularmente en el artículo 294 Constitucional²⁰, según el cual esa potestad no es asunto de ley, sino que está reservada exclusivamente a los entes territoriales.

Esa interpretación fue prohijada por el Consejo de Estado, tal y como puede observarse del fallo dictado por la Sección Cuarta, el 14 de mayo del 2015, en asunto de similares contornos.²¹

En esa oportunidad se estudió el alcance de la exención del impuesto predial unificado, decretado por el Concejo Municipal de Facatativá a través de acuerdo municipal, en favor de una confesión religiosa y, con base en las normas superiores aludidas, la alta corporación refirió:

“El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán, entre otros derechos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Además, conforme con el artículo 294 de la Constitución Política, las entidades territoriales son las competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales y según el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, las exenciones de impuestos municipales no pueden exceder de diez años.”

Ahora bien, también aclaró la máxima corporación que dicha facultad es excepcional y aun cuando para los impuestos de propiedad del municipio radica exclusivamente en los Concejos Municipales, deben obedecer a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y realidad, tal como se extracta:

“Cabe precisar que la exención tributaria tiene un carácter excepcional y como quedó visto, para los impuestos de propiedad de los municipios, es potestad de los respectivos concejos municipales concederlas o no.

(...)

*Por ello, independientemente de que el inmueble de la actora sea un único bien, lo cierto es que el demandando podía conceder sobre este la exención parcial del impuesto predial unificado, **no solo porque las exenciones tributarias pueden ser parciales o totales, sino, porque ello obedeció a criterios de razonabilidad,***

²⁰ “**ARTICULO 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 31Z.”

²¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00370-01 (20785)



proporcionalidad y sobre todo, a la realidad del predio, que se verificó mediante inspección ocular.”

Dicha lectura confirmó lo que de tiempo atrás ya había decantado el Consejo de Estado en decisión del 10 de julio del 2014²² (sentencia citada en la demanda), en cuanto a la posibilidad de los entes territoriales de establecer beneficios o exenciones tributarias respecto de impuestos territoriales; sin embargo, desde esa época ya se sostenía por la Máxima Corporación que esa facultad estaba vedada cuando se trataba de amnistías tributarias, es decir, se planteó una diferencia entre el beneficio tributario o exención y la amnistía tributaria. Así fue expuesto en el fallo del 2014²³:

“[...] en virtud del artículo 294 de la Carta Política, es indudable que las entidades territoriales pueden establecer beneficios tributarios respecto de impuestos territoriales, pero no pueden, con fundamento en esa norma, establecer amnistías tributarias cuya regulación está vedada, incluso, al mismo Congreso de la República si no se cumplen ciertas condiciones mínimas.”

La pertinencia de este último fallo radica en que definió un caso de idénticos contornos facticos al del *sub lite*, no solo confirmando la regla a la que se ha hecho mención *supra* (las entidades territoriales pueden establecer beneficios tributarios respecto de impuestos territoriales), sino estableciendo una más que se erige a partir de la diferenciación entre el beneficio tributario (termino genérico dentro del cual puede enmarcarse la excepción) y la amnistía tributaria, advirtiendo que esta última está prohibida y solo procede en circunstancias excepcionales.

Para contextualizar, en dicha ocasión el alto tribunal confirmó una sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima que anuló el Acuerdo 013 del 30 de julio de 2010, por el cual el Concejo Municipal de Ibagué dispuso la condonación o remisión del 90% de los intereses de mora generados por el incumplimiento en el pago de impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones multas y sanciones de carácter municipal causados y debidos a 31 de diciembre de 2009. Se concluyó que el concejo municipal no estaba facultado para conceder amnistías tributarias como la que ese acto establecía, pues, aunque el mismo aludía a la creación de un beneficio tributario, la reducción de intereses moratorios que establecía era constitutiva de una amnistía, en cuanto buscaba mitigar uno de los efectos del incumplimiento de obligaciones tributarias. Fue así que se

²² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00530-01(18865)

²³ *Ibidem*.

precisó que, en virtud del artículo 294 de la Carta Política, las entidades territoriales pueden establecer beneficios tributarios respecto de impuestos territoriales, pero no amnistías tributarias, cuya regulación está vedada, incluso, al mismo Congreso de la República, si no se cumplen ciertas condiciones mínimas. Se señaló que si bien las entidades territoriales son competentes para establecer medidas de saneamiento de las finanzas públicas y para 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, presupuestos que no cumplía el acuerdo anulado, cuya la motivación nada tenía que ver con dichos propósitos.

Abordó la problemática el Consejo de Estado, precisando la diferencia entre amnistía tributaria y beneficio tributario.

Para ello se valió (en principio) de lo consagrado en la sentencia **C-823 de 2004**²⁴ de la Corte Constitucional, en donde se precisó que las amnistías tributarias son un *“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 son exonerados 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. (Subraya fuera de texto)”*

Contrario sensu, se indica que, la principal característica de los beneficios tributarios es que inciden en la determinación de la obligación tributaria antes de que esta se configure, condicionados bajo propósitos extrafiscales determinados por el Legislador, de tal suerte que una amnistía no puede ser considerada como un beneficio tributario, en tanto que la amnistía supone la existencia de una obligación exigible que por disposición del legislativo no se cobra.

Definió que en ese caso particular se trataba de una amnistía tributaria y no de un beneficio tributario, para lo cual discurrió destacando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional señalada en la sentencia **C-833 de 2013**, la que calificó como la jurisprudencia más representativa de esa

²⁴ En el mismo sentido, en la sentencia C- 315 de 2008

corporación sobre la **improcedencia de regular amnistías tributarias**. Destacando de esa sentencia que “Con independencia de la denominación que en cada caso adopten, se está en presencia de una amnistía tributaria cuando, ante el **incumplimiento de obligaciones tributarias**, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento”²⁵.

Citó al respecto:

“Estas medidas - se refiere a las amnistías tributarias - buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad. Es por ello que, aunque en la mayoría de sus pronunciamientos sobre el tema las expresiones “amnistía” y “saneamiento” han sido entendidas como sinónimos, en otras la Corte ha precisado que las amnistías tributarias constituyen un instrumento de saneamiento fiscal, en tanto a través de aquellas se busca regularizar la situación de quienes se encuentran por fuera de la norma²⁶. **La Corte ha diferenciado las amnistías, que presuponen la infracción previa de una obligación tributaria, de las exenciones tributarias, entendidas estas últimas como instrumentos de política fiscal a través de los cuales se impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de dicha obligación**”²⁷.

Subrayó que la Corte Constitucional también ha enfatizado que “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 obligaciones”²⁸.

²⁵Corte Constitucional. Sentencia C-833 de 2013. M.P.: María Victoria Calle Correa.

²⁶ Tal es el caso de la sentencia C-260 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

²⁷ En la sentencia C-511 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se establece la diferencia entre exenciones y saneamientos (equiparados en esta providencia a amnistías tributarias) en los siguientes términos: “La exención se refiere a ciertos supuestos objetivos o subjetivos que integran el hecho imponible, pero cuyo acaecimiento enerva el nacimiento de la obligación establecida en la norma tributaria. Gracias a esta técnica desgravatoria, con criterios razonables y de equidad fiscal, el legislador puede ajustar y modular la carga tributaria - definida previamente a partir de un hecho o índice genérico de capacidad económica -, de modo que ella consulte atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae el tributo. Se concluye que la exención contribuye a conformar el contenido y alcance del tributo y que no apareja su negación. La diferencia de la exención con el saneamiento o amnistía, de acuerdo con lo expuesto, puede ilustrarse de múltiples maneras. Mientras que el contribuyente, beneficiario de una exención, por ejemplo, resta su monto del valor de la renta gravable, a la cual luego se aplica la tarifa impositiva correspondiente, la persona amnistiada cancela la suma adeudada por concepto de un tributo, pero deja de pagar otras sumas que en estricto rigor debía pagar por verificarse y concretarse en su caso la obligación tributaria. En suma, la exención da lugar a la realización del hecho imponible, pero impide la actualización del impuesto; el saneamiento o amnistía, por su parte, se predica de obligaciones tributarias perfeccionadas y plenamente exigibles, respecto de las cuales ex ante no se ha dispuesto por la ley ninguna circunstancia objetiva o subjetiva capaz de reprimir su nacimiento”.

²⁸ Op. cit. sentencia C-813 de 2013.



Que es por esta razón que la jurisprudencia constitucional es clara en advertir que son inadmisibles “*las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente*”.

Que, por lo tanto, 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”.

Esbozó la evolución jurisprudencial descrita por la Corte Constitucional que ha abordado el análisis de constitucionalidad de normas mediante las que se adoptan amnistías tributarias, en los siguientes términos:

“En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que: a. son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003)²⁹; b. establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001)³⁰.

(vi) Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993)³¹; b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004)³²; c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004)³³.

Informó que la Corte Constitucional, además, ha sido enfática en precisar que “No es posible, sin quebrantar el orden constitucional, consagrar una amnistía tributaria cuya única justificación consiste en la calidad de moroso del contribuyente beneficiario”³⁴.

²⁹ Para una síntesis de estos casos, ver los numerales 20, 21 y 23 de la parte motiva de esta providencia.

³⁰ Ver numeral 22 de la parte motiva de esta providencia.

³¹ Para una síntesis de este caso ver el numeral 19 de la parte motiva de esta providencia.

³² Ver numeral 24 de la parte motiva de esta providencia.

³³ Ver numeral 25 de la parte motiva de esta providencia.

³⁴ C-1114 de 2003

Caso concreto.

Por ser transversal al asunto y dada la posibilidad de confusión, se hizo notar en el marco normativo de esta providencia, la ostensible diferencia que existe entre la exención tributaria o beneficio y la amnistía tributaria. Así, a partir de esa diferenciación conceptual, ampliamente desarrollada por la Doctrina Constitucional, no solo se puede concluir que lo que realmente comporta el artículo tercero del acuerdo sometido a observación es una **amnistía tributaria**, en contraposición al beneficio o exención, sino y que no estamos en presencia de un auxilio o donación, en el estricto sentido en que lo enuncia el artículo 355 de la Carta Superior, merced a los contenidos filosóficos y jurídicos que envuelven esta última figura y que quedaron ampliamente analizados *supra*.

Y es que, la disposición demanda contiene una regla de estructura lingüística clara de la que se desprende la “**condonación**” (como elemento nuclear), a favor de “*los propietarios del lote Los Laureles*”, de la obligación causada por impuesto predial, es decir, en términos de la Real Academia Española de la Lengua, ello traduce la “**liberación de deuda**”.

Así se constata de la disposición demandada:

*“TERCERO: Autorizar al Señor alcalde del municipio de Turbaco para **condonar previa firma del contrato de promesa de compraventa con los propietarios del lote “LOS LAURELES” la obligación del impuesto predial y complementarios que los propietarios del predio tienen con el municipio de Turbaco**, solo con la finalidad que sea transferida la titularidad del bien identificado con la matrícula inmobiliaria No. 060 – 45237 y Referencia Catastral No. 010200780006000 que se describe en el artículo segundo del presente acuerdo en cabeza del municipio de Turbaco.”*

Cabanellas, en su diccionario de derecho usual³⁵ define “**condonar**” así:

“Anular, perdonar o remitir una deuda en todo o en parte. // Dar por extinguida una obligación por voluntad del beneficiario. // Indultar al condenado a una pena”.

Pero además de lo estrictamente gramatical, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ampliamente esbozada, no hay atisbo de duda que lo que se analiza se categoriza como amnistía tributaria, dado que esta figura refiere a un “evento extintivo de la obligación, en el cual **opera una condonación o remisión de una obligación tributaria existente**, que es lo que ocurre en el *sub lite*, y en la medida que los sujetos beneficiarios con la misma no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les perdona el

³⁵ GUILLERMO CABANELLAS. Diccionario de Derecho Usual. Tomo 1, Pag: 463



pago de sumas que debían cancelar por concepto de impuesto predial unificado.

La remisión por su parte, termino al cual se asimila el concepto no solo desde la enciclopedia, sino desde la propia jurisprudencia, al decir de la doctrina especializada³⁶, significa un *“modo de extinguir las obligaciones, consistente en el perdón que de la deuda le hace el acreedor al deudor. Este tiende que dar, hacer o no hacer algo en provecho de aquel, quien en un momento dado, con ánimo de beneficencia, libera a su deudor de la prestación debida”*.

De manera pues que, atendiendo a todo lo anterior, no solo se concreta que lo del artículo tercero del acuerdo demandado, no equivale a una donación o auxilio en los términos del artículo 355 superior, sino que tampoco puede ser de recibo el argumento del Municipio de Turbaco, en tanto sugiere que se trata *“más que de una condonación, de una **compensación de deudas**”* que es figura propia del derecho civil, aplicable en materia tributaria.

La compensación, para ahondar en razones, es otro de los modos de extinguir las obligaciones, pero presenta una nota característica especial que la distingue de la remisión y es que dicho modo libera o extingue las obligaciones (causadas) reciprocas entre dos personas, para evitar un doble pago entre ellas³⁷. En el asunto, como está claramente establecido y lo permite ver el acuerdo sometido a revisión, no estamos en presencia de obligaciones reciprocas, pues nada le debe el Municipio de Turbaco a los propietarios del predio que pretende comprar que sea posible descargar a partir de la aplicación de la figura de la compensación, es decir, en términos más sencillos, el ente territorial no tiene ninguna obligación pendiente de pago que compensar.

Lisa y llanamente estamos en presencia de una condonación, remisión (perdón) o en términos más técnicos, amnistía de tributos causados por concepto del impuesto predial, que se está imponiendo como condición para cristalizar otro acto jurídico que es la venta del inmueble o lote denominado “Los Laureles” al Municipio de Turbaco.

En razón a lo dicho, necesariamente debe inferirse que la disposición demanda, en tanto lo que comporta es una autorización para conceder una amnistía tributaria, no transgrede el artículo 355 de la Carta Política.

³⁶ GUILLERMO OSPINA FERNÁNDEZ. Régimen General de Las Obligaciones. Octava Edición - 2005. Editorial Temis. Pag: 443 y ss

³⁷ Ibidem. Pag. 423

No obstante, sabido es que este tipo de amnistías, por regla general están prohibidas, incluso para el legislador, pues son proclives a desquiciar los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria impuestos en el artículo 363 de la Constitución Política y otras normas de similar efecto del mismo estatuto como las referidos en los artículos 13 y 95 numeral 9.

Así pues, es menester extender el análisis de la problemática de cara a estas normas, así no hayan sido formuladas en la demanda como violadas, para verificar si se transgreden y en tanto, de un lado, se debe conformar unidad normativa por la estrecha relación del problema jurídico con ellas y, del otro, se trata en este tipo de juicios, de ejercer control constitucional sin miramiento o sujeción a rogatividad, por la naturaleza del medio de control y la necesidad de salirle al paso a la posibilidad de transgresión del principio de supremacía de la constitucional, lo que puede hacerse bajo la égida de la jurisprudencia de la Máxima Guardiana de la Constitución:

"En relación con el postulado de la "justicia rogada", entendido como la carga procesal que debe asumir el accionante cuando demanda un acto administrativo, que lo obliga a citar las normas violadas y explicar el concepto de la violación -que para el accionante se estaría también desconociendo en el precepto acusado-, ya esta Corporación ha reiterado que el control constitucional no es meramente rogado sino integral, manifestando: " La Corte no puede ignorar la presencia de ese vicio en la formación de la disposición acusada, incluso si éste no fue señalado por el actor ni por ninguno de los intervinientes, por cuanto el control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, ya que corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor".³⁸

En línea con lo propuesto comiencese recordado (tal y como se enunció en el acápite normativo) que son inadmisibles "las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente". De cara a ello, como primera medida puede argüirse que refulge evidente que la amnistía que se autoriza por medio de la disposición acusada es de carácter particular, en tanto beneficia exclusivamente a los propietarios del lote "Los Laureles", luego no se trata de una amnistía generalizada y de suerte que ese primer presupuesto se encuentra satisfecho.

Otra cosa ocurre con el tema de la justificación suficiente, pues por razón de las evidencias, en el caso de marras ello se presenta apenas en apariencia, dado que, aun cuando se narra por el Municipio de Turbaco que el instrumento de política fiscal (la amnistía) tiene su razón de ser

³⁸ Véase sentencia C-415 del 2012



primordial en la necesidad de conjurar una problemática social, que puede explotar si se permite que los dueños del predio “Los Laureles” reivindiquen su posesión a partir del fallo de la justicia civil que ya se encuentra ejecutoriado, a juicio de la Sala, en el fondo esto resulta ser un eufemismo pues no se acreditan las circunstancias fácticas que de la medida en función la idoneidad, necesidad y razonabilidad que la justifiquen. Ello se explica con base en los siguientes razonamientos:

- La jurisprudencia ha dicho – se itera – que se debe acreditar, para que sea viable la adopción del instrumento de política fiscal, la existencia de una situación excepcional que lo amerite, así como que se aporten los elementos que evidencien la idoneidad y necesidad.

No obstante, si bien es cierto se ha narrado que en ejercicio de los deberes que la Constitución Política le impone a los municipios y principalmente el de la solución de vivienda digna a quienes lo necesitan, lo que se propone con la amnistía es poder adquirir un predio para desarrollar allí un proyecto de vivienda de interés social y de paso solucionar el colapso social que podría originarse por el posible lanzamiento o desalojo de un grupo de familias que se encuentran asentados en el predio, quienes se verían beneficiados directamente con las soluciones de vivienda, no lo es menos que ni en la exposición de motivos, ni en el acuerdo sometido a observación, se observa que se haya individualizado e identificado con toda certeza y claridad la parte de la población beneficiaria del supuesto proyecto de vivienda a desarrollar; lisa y llanamente se enuncia genéricamente a un grupo de familias, pero bien que se advierte del texto de los citados documentos que no fue ello aspecto puesto en consideración, más que de manera somera y poco detallada.

En el documento que comporta la exposición de motivos del acuerdo se dice que se aporta el censo de los “ocupantes”, no obstante, se reitera, no se acredita que esto haya sido objeto de estudio de fondo, al punto que no se observa que hubiese sido ítem puesto a consideración, con todo y la importancia de ese detalle.

Ahora bien, entre los documentos que fueron aportados por el Municipio de Turbaco en su informe, existe lo que parece ser el censo de los “ocupantes” (en palabras de la administración municipal) al que se alude en la exposición de motivos del acuerdo y que por lo explicado tibia y someramente en él, hace alusión a quienes requieren una solución de vivienda de manera urgente, sin embargo, de allí emergen nítidas varias circunstancias que huelga hacer notar, ya que permiten reafirmar lo concluido. La primera de ellas es que no tiene ese “censo” ningún



respaldo de empadronamiento; lo segundo es que identifica en su gran mayoría a personas que no detentan el inmueble en calidad de poseedores, sino como arrendatarios y esto sí que es relevante, pues de allí deviene ostensible que en su gran mayoría no se trata de personas que requieran con urgencia la solución de vivienda, pues de no ser así no se encuentra lógico que hayan entregado en arrendamiento.

Esta situación se pasó por alto y la prueba de ello es que la administración justifica la necesidad de la medida, de aceptarse en gracia de discusión que fue aspecto considerado, en un censo espurio, por lo ya advertido, de ahí que existan razones fundadas para sostener a partir de lo hasta acá expuesto, que no se acredita con toda certeza y convicción la existencia de esa situación excepcional, ni los elementos que evidencien la idoneidad y necesidad que hagan viable la adopción de la amnistía tributaria.

Ello implica aceptar que esa condonación de la obligación derivada del impuesto predial que quiere imponerse como condicionante para consolidar la venta del inmueble referido, no tiene soporte en criterios de necesidad y razonabilidad.

- También ha enfatizado la jurisprudencia - se itera - que son inconstitucionales por violación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, aquellas medidas que a más de no mostrarse como excepcionales y fincadas en criterios de razonabilidad, adecuación y necesidad, *“establezcan un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas”*.

Sentada esa premisa y advertidos de los serios inconvenientes que vienen de señalarse, razones sobran para erigir indicios de que, lo que se persigue es establecer un tratamiento favorable a los propietarios del inmueble “Lote Los Laureles”, reforzado esto a partir del hecho innegable que se trata de deudores morosos del impuesto predial, respecto de quienes no se acreditó que hayan hecho el mínimo esfuerzo por ponerse al día con la obligación causada, pues a pesar de su gran cuantía y tiempo de mora (desde el 2012 hasta el 2021), no se evidencia intención de por lo menos lograr un acuerdo de pago.

En ese entendimiento, también está acreditado, a partir de prueba indiciaria, que la media adoptada por el Concejo Municipal de Turbaco, en orden a autorizar al burgomaestre para otorgar la amnistía se justifica

exclusivamente en la calidad de moroso del contribuyente beneficiario, lo que no es posible, sin quebrantar el orden constitucional.

Hasta aquí sobran motivos para declarar la invalidez del artículo tercero del acuerdo acusado, por transgresión a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, desarrollados en el artículo 363 de la Constitución Política. Ahora bien, debe hacerse notar que, la disposición acusada (artículo tercero del acuerdo), se encuentra íntima e intrínsecamente vinculada o relacionada con el resto del articulado del acuerdo, en tanto se contraen (los demás artículos) a otorgar facultades al alcalde para realizar todas las gestiones y movimientos presupuestales necesarios para consolidar el aludido proyecto de compra del inmueble “Lote Los Laureles” que implica la amnistía tributaria repudiada. Así pues, habida cuenta de ello y agregado a esto que, respecto de dichas normas se yerguen serias sospechas de constitucionalidad, huelga entrar a estudiarlas ya que forman unidad normativa y ello es menester por la naturaleza del medio de control.³⁹

En ese entendimiento, se encuentra que en la exposición de motivos del acuerdo sometido a observación (Acuerdo N° 01 de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Turbaco – Bolívar) se citan genéricamente toda una cantidad de normas de carácter constitucional y legal; algunas de ellas alusivas a los fines del Estado, otras al derecho a la vivienda digna, otras más concernientes a las atribuciones constitucionales de los concejos municipales.

Las razones fácticas expuestas allí se concretan en que hay una necesidad creada, por la existencia de un asentamiento humano ilegal consolidado, que viene siendo habitado desde hace más de 10 años por familias de escaso recursos económicos (sin discriminarlas) y que el predio ocupado es reclamado por sus propietarios, quienes ya cuentan con una orden de lanzamiento emanada de un despacho judicial del municipio. Por ello el municipio debe proceder a comprar dicho inmueble ocupado, determinar la financiación de recursos, desarrollar en él un proceso de legalización de vivienda y otorgar subsidios de vivienda.

Previene sobre la prioridad que debe darse a la titulación de predios y el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda, prohijando la entrega de

³⁹ Sentencia C – 415 del 2012: “cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad. Así y respecto de este último requisito esta Corte ha establecido que éste requiere a su vez la verificación de dos requisitos: (i) en primer lugar, la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad.

directa de lotes de terreno y destacando la necesidad de dotar al alcalde de facultades para solucionar la situación de los habitantes del “Barrio Laureles”.

Respecto al problema del predial, lisa y llanamente se formula que es necesario que se faculte al alcalde para condonar el impuesto predial que adeuda el predio en mención.

Y en lo relativo al impacto fiscal o presupuestal, de cara a lo ordenado por la ley 819 de 2003, solamente se indica que la iniciativa, circunscrita al otorgamiento de subsidios de vivienda, será enviada a la secretaria de hacienda para lo de su competencia.

También adujo, que la secretaria de hacienda certificó que se ha adelantado un estudio de endeudamiento con el sector financiero para financiar el proyecto denominado “Compra de Lote Barrio Los Laureles”, el cual se financiará con ingresos corrientes de libre destinación. No obstante ello en dicha explosión, aun cuando se dice haber acompañado varios documentos, no se observa que de ellos haga parte el aludido estudio de endeudamiento.

En los documentos aportados con el informe presentado por el Municipio de Turbaco aparece certificación del Jefe de Contabilidad del Municipio, expedida el 07 de noviembre del 2020, que hace constar que se encuentra adelantando el estudio de endeudamiento con el sector financiero para financiar el proyecto “Compra de Lote Barrio Los Laureles”, el cual se pretende financiar con ingresos corrientes de libre destinación.

Por demás, el texto del acuerdo no difiere mucho de lo expuesto en la exposición de motivos pues a decir verdad, son idénticos en el entendimiento que nada registran acerca del impacto fiscal del proyecto, siendo que este implica una afectación considerable al presupuesto, pues no se trata solo de condonar \$160.000.000 por deuda de impuesto predial, sino de endeudar las arcas municipales, adquiriendo un empréstito de \$1.713.511.000, aunado a ello, el aludido estudio de endeudamiento brilla por su ausencia.

Sobre el impacto fiscal de cualquier proyecto de acuerdo municipal que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios, es un deber por disposición del artículo 7 de la ley 819 de 2003⁴⁰, incluir expresamente en la exposición

⁴⁰ **“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

de motivos el impacto fiscal del proyecto y la fuente e ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Basados en la norma citada, se tiene pues que el acuerdo acusado, por conceder gasto y afectar el presupuesto del municipio, se debió someter a un estricta labor de análisis y deliberación incorporada desde la génesis de la propia arquitectura del proyecto. Esto implica que, desde la exposición de motivos del proyecto de acuerdo se debió prever el impacto fiscal que generaba el proyecto, así como su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

No obstante, no se observa dentro del componente ontológico (razón de ser) de la exposición de motivos del acuerdo que se haya delimitado el impacto fiscal que genera el proyecto respecto del presupuesto, traducido en el costo, lo que por sí solo invalida cualquier disposición que se adopte sobre el particular.

Lo anterior permite entender que el acuerdo revisado en su integridad, también carece de validez, por violación del deber derivado del artículo 7 de la ley 819 de 2003, en tanto se dio al traste con el análisis del impacto fiscal del proyecto, lo que redundaba a su vez en la transgresión del deber impuesto a los concejos municipales en el artículo 313 numeral 4 de la Carta Política, de votar de conformidad con la constitución y la ley los proyectos que impliquen gasto o afectación al presupuesto local.

Por esto último y por lo ya dicho sobre la carencia de criterios de necesidad y razonabilidad de que adolece la medida de amnistía tributaria autorizada de declarará la invalidez de la totalidad del acuerdo sometido a observación.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."

VI.- FALLA

PRIMERO: Declárase la Invalidez del Acuerdo N° 01 de 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PRO TEMPORE AL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TURBACO, PARA CELEBRAR UN CONTRATO DE EMPRÉSTITO BANCARIO Y REALIZAR LA COMPRAVENTA DEL INMUEBLE IDENTIFICADO CON EL FOLIO DE MATRICULA INMOBILIARIA NO. 060 – 45237 Y REFERENCIA CATASTRAL NO. 010200780006000, CONDONACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE DICHO INMUEBLE Y LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES NECESARIOS PARA REALIZAR ESTAS OPERACIONES, CON EL FIN DE SOLUCIONAR LA SITUACIÓN DE HECHO DE VARIAS FAMILIAS ASENTADAS EN EL SECTOR DENOMINADO LOS LAURELES”, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor Alcalde Municipal de Turbaco – Bolívar, al Presidente del Concejo de ese municipio y al Gobernador de Bolívar.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previas las anotaciones respectivas en el sistema judicial siglo XXI, **ARCHIVASE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,


MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

Asunte con permiso
DIGNA MARÍA GUERRA PICON


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL