

AMNISTIA TRIBUTARIA - No puede crear situaciones de desigualdad entre los destinatarios del beneficio que estén en la misma situación de hecho / ACUERDO 0013 DE 2011 DEL CONCEJO DE BARRANQUILLA - Violó el principio de igualdad, en cuanto al conceder una amnistía tributaria respecto de predios ubicados en zonas de alto riesgo con calamidad pública declarada, prohibió la devolución y o compensación de tributos a quienes los pagaron frente a quienes a la fecha de publicación del Acuerdo no lo habían hecho, pese a que fueron afectados por la misma situación fáctica / SENTENCIA DE NULIDAD DE ACTO GENERAL - No afecta las situaciones jurídicas consolidadas, pero sí puede afectar las no consolidadas

El hecho objetivo al que responde el tratamiento preferencial otorgado por el parágrafo primero del artículo 6º del Acuerdo 0013 de 2011 a los deudores de impuesto predial y contribución de valorización de las vigencias 2010 y 2011, es igualmente predicable de quienes pagaron dichos gravámenes respecto de inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo con declaratoria de calamidad pública. Sin duda alguna, el pago efectivo de tales tributos no evitó ni contrarrestó los efectos dañinos sobre los predios de quienes pagaron; esos efectos, se insiste, fueron los determinantes de la política social que acompañó la exoneración del impuesto y la contribución señalados. Siendo ello así, considera la Sala que la denegación de devolución y/o compensación de los tributos pagados constituye una medida violatoria del principio de igualdad entre quienes pagaron los tributos señalados y quienes, a la fecha de publicación del Acuerdo 0013 de 2011 estaban pendientes de hacerlo. Es así, porque unos y otros resultaron afectados por la misma situación de hecho que motivó la acción solidaria de la Administración Distrital, de manera que tales obligados, sin distingo alguno, merecen que se les mitigue el impacto causado por la calamidad pública en la que declararon las zonas donde se asentaban sus respectivas viviendas. Un sistema tributario justo y equitativo no puede admitir el beneficio de quienes faltan a sus obligaciones tributarias, con el otorgamiento de un tratamiento preferencial, opuesto al gravamen que cobija a los contribuyentes cumplidores de las mismas obligaciones, estando en igual situación de hecho a la de los primeros, máxime cuando las situaciones consolidadas de los pagos operan individualmente en cada caso particular. Además, la mera existencia del deudor moroso tampoco podría justificar aisladamente la exoneración contemplada en el parágrafo primero del artículo 6º del acuerdo referido, porque, según lo ha dicho la Corte Constitucional, ese simple presupuesto contravendría el orden constitucional. Basta lo dicho para concluir que el aparte demandado se aparta de los parámetros de legalidad y que, por tanto, previa revocatoria de la sentencia apelada, debe accederse a la declaratoria de nulidad pedida, pero sólo respecto de la expresión “en ningún caso”, en orden a cambiar su sentido y dotar de efectos prácticos a la presente decisión judicial, en coherencia con los motivos que la asisten, de modo que las solicitudes de devolución y compensación de todos los afectados que hubieren pagado los tributos previstos en el artículo 6º del acuerdo demandado, también puedan ser examinadas y aceptarse o rechazarse dependiendo de si corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Y es que, como lo ha señalado esta Sección, los actos jurídicos normativos o actos generales de tipo regla, al igual que la ley, una vez se publican y rigen, forman parte del ordenamiento jurídico, pero no necesariamente causan un efecto particular; éste dependerá de cada caso concreto. En consecuencia, la sentencia anulatoria del acto general no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, pero sí puede afectar las que no lo están. Bajo esa premisa, corresponderá a la Administración de Impuestos de Barranquilla, decidir en cada caso particular la procedencia de las solicitudes de devolución y/o compensación de los pagos de impuesto predial y contribución de valorización creada por el Acuerdo 006 de 2004, en lo que atañe a los años 2010 y

2011, de cara a la situación jurídica consolidada de cada contribuyente, según sea la posibilidad de discutir las respectivas declaraciones y/o liquidaciones en vía gubernativa y/o jurisdiccional.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 0013 DE 2011 (20 de septiembre) CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA - ARTICULO 6 PARAGRAFO 1 (PARCIAL) (Anulado)

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente: Mediante el Acuerdo Distrital 0013 del 20 de septiembre de 2011, el Concejo Distrital de Barranquilla otorgó una exención de los impuestos predial unificado, contribución de valorización y delineación urbana para los predios ubicados en ciertas zonas de alto riesgo del distrito, declaradas de calamidad pública, beneficio que, con ocasión de la ola invernal del 2010, extendió a la valorización autorizada por el Acuerdo 6 de 2004 y pendiente de pago al momento de publicarse el Acuerdo 0013, así como al impuesto predial de la vigencia 2010, inclusive. En el párrafo 1 del artículo 6 el Acuerdo 0013 prohibió la devolución o compensación de tales tributos a quienes cumplieron con su pago. Al estudiar la legalidad del párrafo en mención, en cuanto a la referida prohibición, la Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico que negó su nulidad. En su lugar, anuló la expresión “en ningún caso”, contenida en el párrafo acusado, en orden a que las solicitudes de devolución y compensación de todos los afectados que hubieren pagado los tributos previstos en el artículo 6º del Acuerdo 0013 también puedan ser examinadas por la Administración de Impuestos de Barranquilla y aceptarse o rechazarse, según correspondan o no a situaciones jurídicas consolidadas. La Sala adoptó dicha decisión tras considerar que la prohibición de devolver o compensar los tributos pagados es violatoria del principio de igualdad, toda vez que tanto quienes pagaron como quienes, a la fecha de publicación del Acuerdo 0013, estaban pendientes de hacerlo, resultaron afectados por la misma situación de hecho que motivó el beneficio tributario, de modo que todos tenían derecho a que se les mitigara el impacto causado por la calamidad pública que se declaró en las zonas donde estaban sus viviendas.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la amnistía tributaria se cita la sentencia C-1114 de 2003 de la Corte Constitucional. En relación con los efectos de las sentencias de nulidad de actos jurídicos normativos o actos generales tipo regla frente a situaciones jurídicas consolidadas se reitera la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 10 de julio de 2014, Exp. 18865, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

AMNISTIA TRIBUTARIA - Noción / AMNISTIA TRIBUTARIA - Puede desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas en detrimento de quienes han satisfecho sus obligaciones de forma completa y oportuna / AMNISTIA TRIBUTARIA - Objeto / AMNISTIA TRIBUTARIA - Clases constitucionalmente aceptables / AMNISTIA TRIBUTARIA - Tipos no ajustados a los parámetros constitucionales

Bien ilustra la Sentencia C-833 de 2013: “*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*”. Desde esa perspectiva, dicha providencia puso de presente la relación entre las amnistías tributarias y los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, porque claramente ellas

pueden desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones. Dicho de otro modo, las medidas de amnistía se adoptan como instrumento de política fiscal necesario e idóneo para enfrentar y superar las circunstancias excepcionales acaecidas, y para compensar la afectación de los principios anteriormente enunciados (igualdad, equidad y justicia tributaria). En orden a la precisión jurídica requerida, y con base en la línea jurisprudencial correspondiente, la misma providencia identificó como constitucionalmente aceptables los siguientes tipos de amnistía: - Las que 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). - Las que alivian la situación de los deudores morosos sin implicar un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004). - Las que facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del aplicable en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004). Así mismo, enumeró los grupos de amnistías que no se ajustaban a los parámetros constitucionales: - Las no fundadas en situaciones excepcionales específicas y que 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). - Las que 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).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D. C., doce (12) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 08001-23-31-000-2012-00116-01(20309)

Actor: YANCO RODRIGUEZ CUERVO

Demandado: EL DISTRITO DE BARRANQUILLA

FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del 19 de abril de 2013, por la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió la acción de nulidad interpuesta contra un aparte del parágrafo 1º del artículo 6º del Acuerdo Distrital 0013 de 2011, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, *“por el cual se conceden incentivos para el pago de los tributos distritales y se regulan*

unos términos especiales en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones.”

Dicho fallo dispuso:

“Primero.- Denegar las súplicas de la demanda, acorde a las motivaciones precedentes.”

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

En ejercicio de la función constitucional de votar los tributos y gastos locales, el Concejo Distrital de Barranquilla otorgó un beneficio de exención respecto de los impuestos distritales de predial unificado, contribución de valorización y delineación urbana, para los predios ubicados en zonas de alto riesgo, declaradas de calamidad pública.

Considerando las condiciones especialísimas de las zonas afectadas y su agravación por la ola invernal del año 2010, el beneficio se extendió a la valorización autorizada por el Acuerdo 6 de 2004 y pendiente de pago al momento de publicarse el acuerdo que dispuso la exención, así como al impuesto predial correspondiente a la vigencia 2010, inclusive.

De igual forma, y conforme con la respectiva reglamentación distrital, se vedó la devolución o compensación para quienes hubieren pagado.

Según la accionante, el aparte normativo demandado viola los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Política.

Sobre el concepto de violación expuso, en síntesis:

Las zonas de alto riesgo a las que se refiere el acuerdo demandado son las de Campo Alegre y los sectores adyacentes donde se ubican los conjuntos residenciales “Puertas del Caribe” y “Carsón”, algunas de cuyas viviendas se han desplomado por inestabilidad del terreno, causándole graves perjuicios morales y materiales a sus propietarios.

El principio de solidaridad se aplicó erróneamente favoreciendo a un grupo de

personas y no a los que en tiempo de calamidad se esforzaron para pagar impuestos y contribuciones, no obstante estar en iguales condiciones de vulnerabilidad.

El Concejo no actuó con conciencia creciente de la necesidad de no agravar la situación económica de los damnificados que pagaron los impuestos y luego perdieron su vivienda.

La no devolución de impuestos y contribuciones pagados por los afectados del sector Campo Alegre no comporta la asistencia y protección que el Estado debe brindar a quienes perdieron sus inmuebles y adeudan créditos hipotecarios adquiridos para comprarlos, e implica para aquel un inequívoco enriquecimiento sin causa.

El estado social de derecho debe contrarrestar las desigualdades existentes y brindar especial protección a los grupos poblacionales más débiles, garantizándoles las condiciones mínimas de vida digna a través de la inversión en el gasto social y la adopción de medidas que los favorezcan. La no devolución de impuestos y devoluciones pagadas sobre viviendas desplomadas conculca el principio de solidaridad.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

A la luz del principio de irretroactividad fiscal, no pueden señalarse consecuencias jurídicas para actos, hechos o situaciones jurídicamente formalizadas.

Dicho principio se vulnera cuando nuevas normas tributarias afectan hechos o situaciones configuradas antes de que aquellas entren a regir.

Los pagos de la obligación sustancial que se hubieren realizado antes de entrar a regir el acuerdo que concedió el beneficio tributario demandado no se podían modificar, porque ello implicaba la aplicación de dicho acto administrativo a situaciones jurídicas consolidadas.

Al tiempo, el demandado propuso la excepción que denomina “falta de causa para pedir”, porque la ley tributaria no puede aplicarse retroactivamente alterando los pagos realizados. Sobre el particular, se invocaron varios apartes jurisprudenciales.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico denegó las súplicas de la demanda, con los siguientes argumentos:

El artículo 6º del acuerdo demandado buscó eliminar temporalmente la carga impositiva a los ciudadanos que padecieron los efectos de la catástrofe invernal que azotó a Barranquilla en el año 2010, dado que la tributación les generaría una carga económica adicional a la que el desastre natural les obliga a enfrentar.

El aparte demandado no viola el principio de solidaridad ni constituye un enriquecimiento sin causa a favor de la entidad territorial, porque las normas tributarias que modifican los aspectos objetivo, subjetivo o temporal del hecho imponible, no pueden aplicarse a hechos ocurridos antes de entrar a regir. Entre tales hechos se encuentran los pagos realizados por las personas ubicadas en la zona de desastre, en cuanto constituyen situaciones jurídicas consolidadas que no pueden ser desconocidas por la ley derogatoria.

Adicionalmente, el pago de impuestos obedece al deber general de contribuir con los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Así pues, ante la realización del hecho gravado y el consecuente pago del impuesto, éste último queda en firme aunque posteriormente se expidan disposiciones que consagren beneficios o supriman la condición de sujetos pasivos del tributo a determinadas personas.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante apeló. Al efecto, adujo:

La disposición acusada dista del Plan de Ordenamiento Territorial de Barranquilla en el que se ordenó distribuir equitativamente las cargas y beneficios dentro del perímetro urbano de dicho Distrito.

Igualmente, la norma mencionada desconoce el principio de solidaridad y los criterios objetivos de convivencia, necesidad, justicia y equidad a los que responde la exención consagrada en el artículo 6 del Acuerdo 0013 del 2011.

La no devolución de impuestos para quienes pagaron el impuesto, y perdieron su vivienda, desfavorece a los que en medio de la situación de fuerza mayor pagaron el impuesto, no obstante que la exención partió de la causa objetiva atinente a esa fuerza mayor.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no alegaron de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público rindió concepto favorable al recurso de apelación, por estas razones:

Desde el punto de vista de la obligación de pagar el impuesto predial causado a 1º de enero de cada año, la prohibición de devolver lo pagado es coherente con el deber que en tal sentido tienen los propietarios de inmuebles no excluidos y, por tanto, no vulnera el principio de equidad.

Desde el punto de vista de la exención la situación varía, porque la exención se estableció para periodos anteriores a la publicación del acuerdo, pues a 1º de enero ya tendría que haberse pagado el impuesto predial de los años 2010 y 2011, de modo que el beneficio afecta periodos anteriores y favorece a quienes no han pagado dicho tributo.

Así, la exención perdió su carácter exceptivo y pasó a convertirse en una amnistía tributaria surgida de un estado de mora del deudor, que implicó una situación inequitativa para quienes cumplieron oportunamente el deber de tributar, en cuanto recibieron un trato peor del impartido a quienes lo incumplieron.

La equidad tributaria se infringe por el desconocimiento del principio de igualdad en la distribución de las cargas públicas, sin que la condición de mora justifique la reducción de esas cargas.

De acuerdo con lo dicho, el aparte demandado sólo puede mantenerse siempre que no favorezca a los contribuyentes morosos, y tal reflexión debe ser considerada en el reglamento distrital correspondiente.

CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala examinar la legalidad del artículo 6º del Acuerdo Distrital N° 0013 del 20 de septiembre de 2011, en cuanto prohibió la devolución o compensación de las sumas pagadas por concepto de impuesto predial, contribución de valorización y gravamen de plusvalía, respecto de los predios ubicados en las zonas de alto riesgo con declaratoria de calamidad pública, durante el tiempo de vigencia de ésta y de la ejecución del programa de intervención técnica.

Para el apelante, dicha disposición resulta inequitativa por vedar la recuperación de los pagos de dichos tributos por parte de quienes los realizaron oportunamente, al tiempo de exceptuar a quienes se encontraban en mora de hacerlos a la fecha de publicación del acuerdo referido. En ese sentido, se alega que tal previsión distrital desconoció el Plan de Ordenamiento Territorial de Barranquilla.

Entendiendo que la infracción de dicho plan se ligó genéricamente al desconocimiento del principio de equidad y que tal argumento se ha venido alegando desde la demanda, no se encuentra reparo alguno en su planteamiento ante esta instancia.

El demandado, por su parte, defiende la legalidad de la norma, con fundamento en el principio de irretroactividad de la ley tributaria y la situación consolidada constituida por los pagos de gravámenes correspondientes a periodos anteriores a la publicación del mismo acuerdo.

En orden a resolver, comenzaremos por remitirnos al texto del artículo 6º del Acuerdo 0013 de 2011, a través del cual se adoptaron mecanismos de política

fiscal para incentivar y efectivizar el cumplimiento de la obligación tributaria sustancial relacionada con los tributos administrados por el Distrito de Barranquilla, por parte de los deudores morosos y ejecutados. Ello es lo que pone de presente el artículo 1 ibídem¹.

En el contexto de esas políticas, dicho artículo presenta una exención plenamente congruente con el principio de solidaridad en el que se funda el estado social de derecho según señalamiento del artículo 2º de la Carta Política, en cuanto consideró las peligrosas condiciones en las que existen los predios ubicados en las zonas de alto riesgo con calamidad pública debidamente declarada y, en tal sentido, abrogó la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial, contribución de valorización y delineación urbana a sus respectivos propietarios. Veamos el primer inciso de la norma distrital:

“ARTÍCULO SEXTO: BENEFICIO PARA LOS PREDIOS UBICADOS EN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO DECLARADOS EN CALAMIDAD PÚBLICA. No son sujetos pasivos del Impuesto Predial Unificado, contribución de valorización e impuesto de Delineación Urbana, los predios ubicados en zonas de alto riesgo, con declaratoria de calamidad pública durante el tiempo de vigencia de la calamidad pública y de la ejecución del programa de intervención técnica y con un plazo máximo de diez años a la vigencia de este Acuerdo, conforme al inventario que deberá remitir cada dos años la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (OPAED), a la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Distrito.”

En virtud del principio de irretroactividad de la ley tributaria, consagrado en el artículo 363 de la Carta Política, la regla de no sujeción prevista en la norma anterior entraría a regir con posterioridad a la publicación del Acuerdo 0013 de 2011, como medio de publicidad legalmente establecido para cumplir el presupuesto de promulgación que da paso a la obligatoriedad de las normas jurídicas.

No obstante, el principio de solidaridad que motivó el inciso primero ya referido hizo eco en la situación particular de los predios de zonas de alto riesgo cuyas condiciones de existencia se agravaron por la ola invernal de 2010, y el párrafo primero de la misma norma extendió la aplicación de la exención a quienes debieren la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 6 de 2004 y el impuesto predial desde 2010, inclusive. Así se dispuso:

¹ Los Contribuyentes del Distrito de Barranquilla que se encuentren en mora en el pago y aquellos que estén siendo objeto de procesos de cobro coactivo del Impuesto Predial, del Impuesto de Industria y Comercio, de la Contribución por Valorización, de las Tasas de Derechos de Transito y demás Tributos Distritales, podrán tener derecho a obtener una facilidad de pago de acuerdo con las condiciones que se establecen a continuación: (...)

“PARÁGRAFO PRIMERO: *Dadas las condiciones presentadas en las zonas afectadas que se agravaron por la ola invernal durante el año 2010, este beneficio tiene aplicación inclusive, para el cobro de valorización autorizada por el Acuerdo 6 de 2004 a quienes no hayan cumplido con su pago a la fecha de publicación del presente Acuerdo y para el impuesto predial desde la vigencia 2010 inclusive. En ningún caso habrá lugar a devolución o compensación a quienes hayan cumplido con su pago. El señor Alcalde reglamentará lo dispuesto en el presente Artículo.”*

La reglamentación prevista en el párrafo transcrito fue adoptada por el Decreto 0972 del 17 de noviembre de 2011, cuya regulación se dirigió a identificar los predios que se encuentran en las zonas de amenaza y/o riesgo de cualquier naturaleza, así como la metodología regular de levantamiento y actualización del inventario de inmuebles a los que puede aplicárseles el artículo 6º del Acuerdo 0013 de 2011.

Este cuerpo normativo ordenó a la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres – OPAED - realizar el inventario de bienes inmuebles afectados y/o colapsados, en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación y el apoyo del Fondo Distrital de Calamidades, actualizándolo periódicamente.

Al tiempo, conformó un Comité Técnico responsable de aprobar el mencionado inventario, cuyas funciones regló, integrado por el Secretario Distrital de Planeación, el Jefe de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres y el Gerente de Gestión de Ingresos.

Para esos efectos, se previó tomar como inicial el “inventario de las viviendas afectadas por el fenómeno de remoción de masas en Campo Alegre y parcialmente en los Barrios Ciudad Jardín y los Nogales”, provocado a su vez por la temporada de lluvias 2010², y el cual se había entregado a la Gerencia de Gestión de Ingresos en agosto de 2010.

A esos predios se ordenó aplicarles los beneficios ordenados en el Acuerdo 013 de 2011, declarando expresamente que sus propietarios no eran sujetos pasivos del impuesto predial en los periodos gravables 2010 a 2012, ni de la contribución

² La temporada invernal 2010-2011 ocasionada por el fenómeno de “La Niña” activó el fenómeno de remoción en masa existente en las laderas occidentales del Distrito de Barranquilla, afectando los inmuebles asentados en barrios de dichos terrenos, al punto de colapsar varias viviendas.

de valorización autorizada por Acuerdo 6 de 2004, que no hubieren pagado (parágrafo 2, art. 3º).

También delegó en la OPAED la supervisión de los resultados de la ejecución de las obras de ingeniería que buscaran mitigar riesgos y reversar los daños o la afectación de inmuebles, y el retiro o incorporación de predios al inventario cuando los respectivos seguimientos así lo recomendaran.

Finalmente, asignó a la misma oficina, en coordinación con otras dependencias, el análisis de los estudios de riesgo y los monitoreos adelantados en las zonas de riesgo que modificaran las condiciones detonantes de la alteración física de los inmuebles, con el fin de proponer las modificaciones del caso al inventario.

DEL ALCANCE JURÍDICO DEL ARTÍCULO 6º DEL ACUERDO 0013 DE 2011 – NATURALEZA DEL TRATAMIENTO PREFERENCIAL ESTABLECIDO EN EL PARÁGRAFO PRIMERO DE LA MISMA NORMA

De cara al principio de obligatoriedad de la ley y sus efectos en el tiempo³, el inciso primero del artículo sexto que se viene comentando⁴, presenta una exención tributaria con efectos futuros que influye en las obligaciones tributarias aún no causadas.

Se trata, entonces, de un beneficio tributario que, además de ajustarse al principio de irretroactividad de la ley tributaria (art. 363 de la CP), pone al sujeto destinatario del tributo en una situación preferencial por fines esencialmente extrafiscales⁵ fijados por el Legislador.

³ CC. Art. 11. La ley es obligatoria y surte efectos desde el día que ella misma designa, y en todo caso después de su promulgación.

Norma concordante con el art. 52 del CRPM – Ley 4ª de 1913, según el cual, la Ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada, salvo en los casos previstos en el artículo 53 ibídem.

⁴ Se retoma el texto: "No son sujetos pasivos del Impuesto Predial Unificado, contribución de valorización e impuesto de Delineación Urbana, los predios ubicados en zonas de alto riesgo, con declaratoria de calamidad pública durante el tiempo de vigencia de la calamidad pública y de la ejecución del programa de intervención técnica y con un plazo máximo de diez años a la vigencia de este Acuerdo, conforme al inventario que deberá remitir cada dos años la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (OPAED), a la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Distrito."

⁵ C-540 de 2005

Por su parte, el parágrafo primero de la misma norma extingue las obligaciones tributarias previamente nacidas y no pagadas, respecto de los predios ubicados en las zonas de alto riesgo con calamidad pública debidamente declarada, por cualquiera de los hechos que las generan, los cuales, en términos generales y sin perjuicio de las regulaciones locales, corresponden a la mera existencia de aquéllos (impuesto predial), y a su eventual construcción, refacción y/o valorización (plusvalía y contribución de valorización).

La aplicación de la no sujeción a los gravámenes insatisfechos que menciona el parágrafo señalado, es decir, los de las vigencias fiscales anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo 0013 de 2011, podría verse esencialmente como un tratamiento fiscal diferenciado constitutivo de amnistía tributaria territorial – que no de exención tributaria -, en cuanto forma extintiva de obligaciones tributarias causadas y plenamente exigibles, pero que, por disposición del legislador, en este caso del concejo municipal, se perdonan a quienes las deben para liberarlos de la obligación de pagarlas.

Bien ilustra la Sentencia C-833 de 2013: *“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”*.

Desde esa perspectiva, dicha providencia puso de presente la relación entre las amnistías tributarias y los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, porque claramente ellas pueden desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones.

Dicho de otro modo, las medidas de amnistía se adoptan como instrumento de política fiscal necesario e idóneo para enfrentar y superar las circunstancias excepcionales acaecidas, y para compensar la afectación de los principios anteriormente enunciados (igualdad, equidad y justicia tributaria).

En orden a la precisión jurídica requerida, y con base en la línea jurisprudencial correspondiente, la misma providencia identificó como constitucionalmente aceptables los siguientes tipos de amnistía:

- Las que 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).
- Las que alivian la situación de los deudores morosos sin implicar un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004).
- Las que facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del aplicable en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

Así mismo, enumeró los grupos de amnistías que no se ajustaban a los parámetros constitucionales:

- Las no fundadas en situaciones excepcionales específicas y que 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).
- Las que 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).

Aunque los motivos de la concesión establecida en el párrafo primero del artículo 6º del Acuerdo 0013 de 2011 no fueron prolijamente explicados por las partes, seguramente porque lo demandado no fue directamente el beneficio ni el tipo de amnistía dispuesta, de algunas de sus menciones y los considerandos del

Decreto Reglamentario 0972 de 2011, se concluye que estriban en la afectación, daño, deterioro y derrumbe de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo y ocasionados por el desbordamiento de arroyos e inundaciones que las precipitaciones pluviométricas de la temporada de lluvias 2010-2011 trajeron consigo.

La causa descrita depende exclusivamente de la naturaleza y constituye innegable fuerza mayor, pues si bien es cierto que los especialistas meteorólogos pueden pronosticar las temporadas lluviosas y que la periodicidad de las mismas hace que, incluso, muchos ciudadanos las prevean, no siempre se alcanzan a dimensionar los efectos devastadores de las mismas ni, por lo mismo, a proponer o propiciar la acción administrativa de implementación de medidas aptas para contrarrestar la amenaza, cuya eficacia, en todo caso, depende del efecto específicamente producido.

Así, lo que hizo la Administración Tributaria Distrital fue solidarizarse con los perjudicados por dichos efectos, bajo el título que les otorgan los respectivos actos declaratorios de calamidad pública⁶, en el marco de los intereses generales por los que debe velar la función administrativa y, dentro de ella, de la política de gestión del riesgo⁷ local a la cabeza del burgomaestre distrital, para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en peligro.

La condonación total de la deuda que adquirieron tales perjudicados por concepto del impuesto predial y la contribución del Acuerdo 6 de 2004, correspondientes a las vigencias 2010 y 2011, cuando ocurrió la temporada invernal, es entonces la contundente expresión de la solidaridad fiscal territorial, plasmada en la adopción de una técnica desgravatoria, que bajo criterios razonables y de equidad fiscal abolió la carga tributaria previamente definida por índices genéricos de capacidad económica, según las condiciones concretas de los sujetos gravados.

⁶ “Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.” (Ley 1523 de 2012, art. 4º, Nº 5)

⁷ “Proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.” (Ley 1523 de 2012, art. 1)

Se trata de una política eminentemente social que opera en el contexto del artículo 2º del texto constitucional, y que sin duda alguna se compadece con el perjuicio inferido a los deudores morosos afectados por la ola invernal, cuyas viviendas colapsaron de forma calamitosa por el irresistible fenómeno natural, liberándolos de obligaciones económicas adicionales a las que implican la recuperación y reconstrucción de aquellas y los demás gastos relacionados para conjurar o superar los daños.

Más allá de eso, la exoneración del deber de contribuir a las cargas públicas distritales, que venimos comentando, se presenta como una forma de efectivizar los principios tributarios de justicia y equidad en el sistema tributario local, que se aprecia con el lente de las minoraciones estructurales⁸ y que no apareja incentivos o beneficios tributarios, en cuanto éstos solo buscan influenciar el comportamiento de determinados sujetos para dirigirlo hacia ciertos objetivos deseados por el legislador o la autoridad normativa de turno.

DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ASPECTO SUBJETIVO DEL TRATAMIENTO DIFERENCIAL PREVISTO EN EL PARÁGRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 6º DEL ACUERDO DISTRITAL 0013 DE 2011

El hecho objetivo al que responde el tratamiento preferencial otorgado por el párrafo primero del artículo 6º del Acuerdo 0013 de 2011 a los deudores de impuesto predial y contribución de valorización de las vigencias 2010 y 2011, es igualmente predicable de quienes pagaron dichos gravámenes respecto de inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo con declaratoria de calamidad pública.

Sin duda alguna, el pago efectivo de tales tributos no evitó ni contrarrestó los efectos dañinos sobre los predios de quienes pagaron; esos efectos, se insiste, fueron los determinantes de la política social que acompasó la exoneración del impuesto y la contribución señalados.

Siendo ello así, considera la Sala que la denegación de devolución y/o compensación de los tributos pagados constituye una medida violatoria del

⁸ Sobre este concepto, C-540 de 2005

principio de igualdad entre quienes pagaron los tributos señalados y quienes, a la fecha de publicación del Acuerdo 0013 de 2011 estaban pendientes de hacerlo.

Es así, porque unos y otros resultaron afectados por la misma situación de hecho que motivó la acción solidaria de la Administración Distrital, de manera que tales obligados, sin distinción alguno, merecen que se les mitigue el impacto causado por la calamidad pública en la que declararon las zonas donde se asentaban sus respectivas viviendas.

Un sistema tributario justo y equitativo no puede admitir el beneficio de quienes faltan a sus obligaciones tributarias, con el otorgamiento de un tratamiento preferencial, opuesto al gravamen que cobija a los contribuyentes cumplidores de las mismas obligaciones, estando en igual situación de hecho a la de los primeros, máxime cuando las situaciones consolidadas de los pagos operan individualmente en cada caso particular.

Además, la mera existencia del deudor moroso tampoco podría justificar aisladamente la exoneración contemplada en el parágrafo primero del artículo 6º del acuerdo referido, porque, según lo ha dicho la Corte Constitucional, ese simple presupuesto contravendría el orden constitucional⁹.

Basta lo dicho para concluir que el aparte demandado se aparta de los parámetros de legalidad y que, por tanto, previa revocatoria de la sentencia apelada, debe accederse a la declaratoria de nulidad pedida, pero sólo respecto de la expresión “en ningún caso”, en orden a cambiar su sentido y dotar de efectos prácticos a la presente decisión judicial, en coherencia con los motivos que la asisten, de modo que las solicitudes de devolución y compensación de todos los afectados que hubieren pagado los tributos previstos en el artículo 6º del acuerdo demandado, también puedan ser examinadas y aceptarse o rechazarse dependiendo de si corresponden a situaciones jurídicas consolidadas.

Y es que, como lo ha señalado esta Sección¹⁰, los actos jurídicos normativos o actos generales de tipo regla, al igual que la ley, una vez se publican y rigen, forman parte del ordenamiento jurídico, pero no necesariamente causan un efecto particular; éste dependerá de cada caso concreto.

⁹ C-1114 de 2003

¹⁰ Sentencia del 10 de julio de 2014, exp. 18865, C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

En consecuencia, la sentencia anulatoria del acto general no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, pero sí puede afectar las que no lo están¹¹.

Bajo esa premisa, corresponderá a la Administración de Impuestos de Barranquilla, decidir en cada caso particular la procedencia de las solicitudes de devolución y/o compensación de los pagos de impuesto predial y contribución de valorización creada por el Acuerdo 006 de 2004, en lo que atañe a los años 2010 y 2011, de cara a la situación jurídica consolidada de cada contribuyente, según sea la posibilidad de discutir las respectivas declaraciones y/o liquidaciones en vía gubernativa y/o jurisdiccional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

REVÓCASE la sentencia del 19 de abril de 2013, proferida dentro de la acción de nulidad instaurada por YANCO RODRÍGUEZ CUERVO, contra el DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA. En su lugar, se dispone:

“**ANÚLASE** la expresión “En ningún caso” contenida en el párrafo primero del artículo sexto del Acuerdo N° 0013 de 2011.”

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

¹¹ Unánimemente la jurisprudencia ha coincidido en que eventualmente los fallos anulatorios pueden afectar las situaciones jurídicas no consolidadas

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ