

7.2.



Radicado: 2-2018-047220

Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2018 14:11

Señora
NUBIA ESPERANZA BARRERO GONZALEZ
Secretaria de Hacienda
Alcaldía Municipal de Villapinzón – Cundinamarca
hacienda@villapinzon-cundinamarca.gov.co

Radicado entrada 1-2018-107880
No. Expediente 10104/2018/RPQRSD

Tema: Otros temas tributarios
Subtema: Alivios tributarios a victimas

Respetada señora Nubia Esperanza:

Recibimos su oficio radicado a través de correo electrónico, mediante el cual solicita orientación para la implementación del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 en cuanto los mecanismos o alivios de los pasivos tributarios a cargo de población desplazada y/o víctimas del conflicto.

En atención a lo anterior, es importante tener en cuenta que, acorde con nuestras competencias, la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría y acompañamiento a las entidades territoriales y las respuestas a sus consultas se emiten en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con los diferentes tipos de alivios o tratamientos en materia tributaria, es importante tener en cuenta las limitaciones fijadas por la Ley y los pronunciamientos de las Altas Cortes.

La exención consiste en la liberación total o parcial del pago de la obligación tributaria que recae sobre un grupo o sector que es contribuyente pero que se decide beneficiar por su incidencia en la comunidad ya sea desde lo económico o lo social. Se trata de favorecer a un sector de contribuyentes que, por ejemplo, presta servicios sociales a la comunidad (juntas de acción

comunal, entidades sin ánimo de lucro, ligas de ayuda mutua, etc.) o que inciden positivamente en la economía, como empresas generadoras de empleo.

Sobre el tema de exenciones, es importante tener en cuenta que el beneficio es otorgado en ejercicio de la autonomía que otorga la Constitución Política a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, en desarrollo de lo cual pueden otorgar exenciones respecto de sus propios tributos, como por ejemplo, el impuesto predial unificado o el de industria y comercio; para tal efecto, el concejo municipal debe observar los requisitos al momento de aprobar un acuerdo en tal sentido, tales como:

1. La consistencia de las exenciones tributarias con el plan de desarrollo y con el marco fiscal de mediano plazo;
2. El estudio y presentación del impacto fiscal de la medida propuesta;
3. La presentación de los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente alternativa de financiación que genera los costos de una medida como la estudiada;
4. La limitación relativa al plazo de la exención, no más de diez años.

De acuerdo con lo anterior, en condiciones normales la entidad territorial no está obligada a otorgar exenciones en materia tributaria, es potestativo del concejo municipal establecerlo mediante acuerdo. En el ejercicio de regulación que debe hacer el gobierno municipal para garantizar el recaudo efectivo de sus rentas, pueden definirse los beneficiarios del tratamiento, el término o periodos en los que opera, los requisitos y condiciones para acceder a este, y los demás asuntos relevantes al momento de determinar la condición de exento o no, de tal forma que si el municipio definió condiciones y requisitos que acrediten las condiciones previstas, deberá darse cumplimiento a tal regla independientemente del sujeto de que se trate.

De manera general, el tratamiento de exención aplica en virtud de la norma que lo establece, en consecuencia, será a partir de su vigencia del acuerdo municipal que puede reclamarse el beneficio. Si, por ejemplo, el municipio estableció en el acuerdo municipal plazo para solicitarlo y condiciones que deben acreditarse por parte del contribuyente, creemos que debe evaluarse el cumplimiento de dichos presupuestos (plazo y condiciones).

Las exoneraciones, condonaciones y amnistías consisten en el perdón o rebaja de la obligación causada, es decir, se trata de un tratamiento dirigido a la recuperación de cartera morosa a cargo de contribuyentes incumplidos. Este tipo de tratamientos han sido calificadas por la Corte Constitucional como medidas inconstitucionales por cuanto quebrantan los principios de igualdad (artículo 13 de la Constitución) y el principio tributario de equidad (artículo 363 Constitucional). Citamos apartes de la Sentencia C-511 de 1996 de la Corte Constitucional, que dice:

“Aquí la norma pervierte la regla de justicia, que ordena tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual. En efecto, el criterio que introduce el legislador para conceder el beneficio es el estado de mora del deudor, de suerte que al

desacatar con esta decisión el principio de imparcialidad, la aplicación de la norma inexorablemente conduce a una situación inequitativa, como que quienes cumplieron oportuna y fielmente con su deber de tributar son tratados peor que los que no lo hicieron.

La equidad tributaria se desconoce cuando se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas. La condición de moroso no puede ser título para ver reducida la carga tributaria. La ley posterior retroactivamente está produciendo una inequitativa distribución del esfuerzo tributario que se supone fue establecido de manera igualitaria. La reasignación de la carga tributaria paradójicamente favorece a quienes incurrieron en mora y se acentúa en términos reales respecto de quienes observaron la ley.

No se ha demostrado que las medidas arbitradas por el legislador sean estrictamente necesarias para alcanzar la finalidad que se había propuesto realizar. Corresponde al Estado recaudar los impuestos dejados de pagar y para el efecto dispone de poderosas herramientas administrativas y judiciales, las que ejercidas con eficiencia seguramente pueden redundar en la recuperación inclusive mayor de las acreencias insatisfechas.”

Así las cosas, dado que el criterio expuesto por la Corte Constitucional, se fundamenta sobre la premisa de que es desigual e inequitativo el hecho de otorgar beneficios a los contribuyentes que se encuentran en mora, implicaría que están viciados de inconstitucional los tratamientos preferenciales que se establezcan a favor de los morosos, es decir, de acuerdo con las definiciones antes mencionadas, las condonaciones, amnistías y las rebajas de intereses.

Este criterio de la Corte se reiteró en la Sentencia C-743 de 2015, Expediente D-10838, por la cual se declaró Inexequible el artículo 57 de la Ley 1739 de 2014 y se reforzó en la Sentencia C-060 de 2018 relacionada precisamente con la demanda contra el artículo 356 de la Ley 1819 de 2016 sobre condición especial de pago, el cual fue declarado inexequible.

Ahora bien, de la lectura de las diferentes sentencias de la Corte Constitucional es importante señalar que se declaran inexequibles aquellas que no tiene justificación, que como bien se cita anteriormente *“No se ha demostrado que las medidas arbitradas por el legislador sean estrictamente necesarias”*, por lo que reitera la Corte que habrá lugar a que, eventualmente, las corporaciones públicas puedan tomar medidas exonerativas ante la existencia de situaciones excepcionales de orden económico y fiscal, caso en el cual la medida debe guardar estricta congruencia con la causa y la finalidad que la motivó y en todo caso, con la debida justificación que demuestre la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida.

De acuerdo con lo anterior, en el caso de situaciones necesarias que ameriten otorgar tratamientos de exoneración de impuestos, por su afectación social y económica, la ley ha establecido para sectores de la población la posibilidad de que las corporaciones públicas de las entidades territoriales ordenen, como medidas con efecto reparador, alivios y/o exoneraciones de cartera morosa en relación con los pasivos de las víctimas del conflicto armado. Señala el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011:

Artículo 121. Mecanismos reparativos en relación con los pasivos. *En relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener en cuenta como medidas con efecto reparador, las siguientes:*

1. Sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.

2. La cartera morosa de servicios públicos domiciliarios relacionada con la prestación de servicios y las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituídos o formalizados deberá ser objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, las autoridades municipales podrán decretar medidas excepcionales en los términos y para los beneficiarios que allí se mencionan; es decir, que el concejo municipal puede tramitar un proyecto de acuerdo en el cual, con base en la Ley o la condición especial que se presente, se defina el tipo de tratamiento (exoneración, alivio, descuento), la población objeto de la medida, el término y los periodos para los cuales aplica, así como los requisitos o trámites a seguir para gozar del beneficio (por ejemplo, estar registrado en el Registro Único de Víctimas).

No puede perderse de vista que el tratamiento debe estar dirigido a los contribuyentes, sujetos pasivos, del impuesto de que se trate pues son los obligados al pago por determinación legal, de tal suerte que no puede exonerarse a quienes no están relacionados o son deudores del tributo. Por ejemplo, no podría exonerarse del Impuesto Predial Unificado a arrendatarios de un inmueble. Nótese que el artículo 121 de la Ley 1448 señala que estos alivios constituyen “medidas con efecto reparador”, por lo que creemos deben estar dirigidas a personas que abandonaron sus predios por el conflicto armado y durante el abandono o despojo se han venido causando impuestos a su cargo, de tal forma que la exoneración coadyuve al retorno por su especial condición.

En cumplimiento de los principios Constitucionales, los tratamientos especiales de exención o exoneración no pueden aplicarse de manera retroactiva. Habrá lugar a aplicar el descuento o la rebaja solo en virtud de la norma que lo autoriza; sin embargo, están dirigidos a aminorar obligaciones previamente causadas, relativas a hechos generadores de vigencias anteriores que originan la deuda que se pretende exonerar. Así, por ejemplo, el concejo municipal con acuerdo del año 2018 (junio 30) autoriza la condonación de deudas de un impuesto como predial de las vigencias 2016 y anteriores (vigencias en mora) y, para tal efecto, define los beneficiarios, las

condiciones o requisitos para acceder al tratamiento y el término durante el cual se contempla (6 meses entre julio y diciembre de 2018).

En relación con su tercer interrogante relativo a la aplicación de la medida de exoneración, ordenada por un juez, en virtud de las medidas adoptadas por la Ley 1448 de 2011, sin que el municipio las haya adoptado en su estatuto tributario, recomendamos la lectura de fallos de la Corte Constitucional¹ que reconocen los derechos de víctimas que reclaman la exoneración de impuestos municipales generados en la época del despojo y el desplazamiento forzado y que ordenan a los municipios abstenerse de cobrar lo adeudado y darle cumplimiento a la ley estableciendo la medida.

Para el efecto debe tenerse en cuenta que el fallo proferido por un juez es de obligatorio cumplimiento y solo puede ser discutido o cuestionado a través de los medios legales establecidos para el efecto. Su incumplimiento puede constituirse en una conducta sancionable desde el punto de vista disciplinario² o penal³.

Cordialmente

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Claudia H Otálora C

¹ Sentencia T-449/17 y Sentencia T 380/16

² Ley 1448 de 2011 Artículo 91 Parágrafo 3o. Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

³ Dispone el artículo 454 del Código Penal: “El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



C5rv sCMb u0fJ EWeZ 0C3l XjMK ds4=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>