

Sentencia T-380/16

Referencia: expediente T-5488358

Acción de tutela instaurada por César Amado Ortiz Pabón, contra la Alcaldía, la Secretaría de Hacienda y el Concejo Municipal de San Luis (departamento de Antioquia).

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Treinta y Seis Penal Municipal con Función de Conocimiento de Medellín, el diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015); y en segunda instancia, por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín, el treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015); dentro de la acción de tutela promovida por César Amado Ortiz Pabón contra la Alcaldía, la Secretaría de Hacienda y el Concejo Municipal de San Luis (departamento de Antioquia).

El proceso de la referencia fue seleccionado para su revisión por la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional, mediante Auto del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016).

I. ANTECEDENTES

El cinco (5) de octubre de dos mil quince (2015), el señor César Amado Ortiz Pabón instauró acción de tutela contra la Alcaldía, la Secretaría de Hacienda y

el Concejo del municipio de San Luis (departamento de Antioquia), en defensa de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a elevar peticiones respetuosas ante la administración, entre otros; los cuales estima vulnerados pues pese a haber sido desplazado de su finca ubicada en la zona rural del municipio de San Luis (Antioquia) —hechos ocurridos desde el año 1999—, se le ha venido facturando a su nombre el impuesto predial correspondiente al inmueble del cual fue despojado forzosamente, aun cuando él no ha podido retornar y actualmente se encuentra atravesando una compleja situación económica, derivada precisamente de su condición victimizante.

A continuación, la Sala presentará los hechos en los que se sustenta la acción de tutela y las decisiones de instancia objeto de revisión.

1. Hechos

1.1. César Amado Ortiz Pabón es una persona de sesenta y cinco (65) años de edad, quien fue desplazado forzosamente desde el año 1999 de su lugar de habitación, ubicado en la vereda Monteloro del municipio de San Luis, en el departamento de Antioquia, conocido como “Predio 145” e identificado con matrícula inmobiliaria No. 018-64638; en el que el accionante no sólo vivía junto con su grupo familiar —integrado por su esposa, tres hijastros que hoy cuentan con la mayoría de edad¹—, sino que ejercía labores de producción agrícola, como la siembra de frutales y el mantenimiento de un “pequeño galpón de gallinas”, que permitía su sostenimiento diario.²

1.2. Según el accionante, desde el año 1995 miembros de la Fuerza Pública, especialmente del Ejército Nacional, hicieron presencia masiva en las zonas aledañas a su finca, al punto que ésta servía como fuente de servicios públicos para las tropas.

1.3. Para el año 1999, indica el actor que debido a la grave situación de orden público el Ejército Nacional “invadió” su propiedad, por lo cual fue blanco de amenazas en contra de su vida por parte de grupos armados al margen de la ley, que él identifica como “Frente Alirio Buitrago del Ejército de Liberación Nacional - ELN”, y a partir de ese momento fue obligado a abandonar su inmueble. Por ello, desde el 16 de marzo de 2011 el actor y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas como personas en condición de desplazamiento forzado.³

1.4. Sin embargo, pese a que, según el accionante, institucionalmente no se le ha garantizado el retorno a su finca, el municipio de San Luis ha continuado con la facturación del impuesto predial del dicho inmueble, al punto que la última suma registrada por dicho rubro fiscal asciende a TRES MILLONES

¹ Folio 44 del cuaderno de revisión.

² Así lo aclaró el accionante ante la Defensoría del Pueblo de Antioquia, y así lo certificó esta entidad a través de informe contenido en el folio 85 del cuaderno de revisión.

³ Folios 14 a 15.

CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL TRECIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$3'174.332), a nombre del señor Ortiz Pabón, la cual ha sido imposible de cancelar dada la escases económica que atraviesa. No tiene empleo, debió abandonar su pequeña parcela.

1.5. A raíz de lo anterior, el 26 de agosto de 2015 el accionante elevó una solicitud ante la Alcaldía municipal de San Luis, con el fin de obtener la exoneración del pago de impuesto predial, teniendo en cuenta su condición victimizante. Sin embargo, en respuesta a dicha solicitud la Secretaría Municipal de Hacienda manifestó que:

“(...) no es posible condonar el impuesto predial a su cargo por el predio 5 de la vereda Monteloro, ya que la Ley 1448 del 2011 nos dice que las autoridades municipales deben generar sistemas de exoneración de la cartera morosa y lo estamos haciendo mediante acuerdos No. 08 y 09 de Noviembre del año 2014 por los cuales se condona intereses y se descuenta por pronto pago. || No es posible hacer una resolución y condonar un impuesto, ya que este no es el proceso legal, y por otro lado el Municipio al ser de sexta categoría necesita eficiencia en el recaudo de impuestos con el fin de cubrir los gastos de funcionamiento de acuerdo a la Ley 617 de 2000 que también es obligatorio cumplirla”⁴ (se mantiene la redacción original).

1.6. **Solicitud.** Con base en los anteriores presupuestos fácticos, plantea el actor que las entidades accionadas han vulnerado sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, vivienda adecuada y el principio de solidaridad, al imponérsele el pago del impuesto predial facturado sobre un predio que, si bien se encuentra a su nombre, desde 1999 fue obligado a abandonar, sin que se le hayan garantizado mecanismos institucionales de retorno; razón por la cual solicita el amparo de dichas prerrogativas constitucionales y, como consecuencia de ello, se ordene la exoneración del tributo en mención, en atención a los derechos especiales de la población en condición de desplazamiento.

2. Respuesta de las entidades accionadas

A través de comunicación del 21 de octubre de 2015, el alcalde del municipio de San Luis (Antioquia) y la secretaria de hacienda de la misma municipalidad conjuntamente dieron respuesta a la acción de tutela promovida por el señor César Amado Ortiz Pabón, solicitando que la misma sea declarada improcedente, bajo las siguientes consideraciones:

(i) Si bien la entidad no accedió a la solicitud de exoneración de impuesto, lo cierto es que, desde su perspectiva, dio respuesta oportuna, de fondo, clara,

⁴ Folio 11 del cuaderno principal (de ahora en adelante, siempre que se haga alusión a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, salvo que se diga otra cosa).

precisa y congruente con lo manifestado en la petición radicada el 26 de agosto de 2015 por parte del accionante.

(ii) El municipio se encuentra en el deber de cobrar los impuestos y a nivel local no existe una disposición expedida por el Concejo municipal que autorice exonerar de su responsabilidad fiscal a los morosos y condonar el pasivo respectivo. En igual sentido, no puede perderse de vista que las entidades territoriales están revestidas de autonomía constitucional, en virtud de la cual es facultativo decidir si se otorgan exenciones y establecer las condiciones para tal determinación, de tal manera que los sujetos sometidos a este beneficio compensen el tratamiento preferente a través de la prestación de servicios sociales en favor de la comunidad.

(iii) Finalmente, en relación con la situación de retorno, las autoridades accionadas indicaron en su comunicación lo siguiente:

“(...) los desplazados no se pueden victimizar eternamente, y con esa situación se escuden para no pagar el impuesto predial, impuestos que son necesarios para el desarrollo local en beneficio del interés general. // Si bien el señor Ortiz Pabón, fue objeto de desplazamiento, es cierto que la zona está libre del conflicto armado desde hace mucho tiempo, lo que lo hace una zona o terreno retornable y no hacerlo es porque no quieren hacerlo, pero es peor a un escudarse en esa situación de desplazado y mantener una tierra productiva y dispuesta para ser intervenida y su gestión agrícola, abandonada”⁵ (transcripción literal del texto original).

3. Decisiones de tutela objeto de revisión

3.1. Decisión de primera instancia: mediante fallo del diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), el Juzgado Treinta y Seis Penal Municipal con Función de Conocimiento de Medellín decidió “*negar*” la solicitud de amparo promovida por César Amado Ortiz Pabón, tras considerar que (i) la Alcaldía de San Luis (Antioquia) dio respuesta oportuna y de fondo a la petición elevada por el actor, y (ii) para la autoridad judicial no existen elementos suficientes que le permitan ordenar a la entidad territorial la exoneración especial del impuesto objeto de controversia, por lo que desde su perspectiva es necesario que sea directamente el accionante el que insista ante la institución municipal para que ésta reconsidere la negativa dada a su petición.

3.2. Decisión de segunda instancia: en conocimiento de la impugnación presentada por el accionante contra la sentencia de primer grado, el Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín, a través de sentencia del treinta (30) de

⁵ Folio 46.

noviembre de dos mil quince (2015), resolvió “*confirmar*” en su integridad el fallo impugnado.

4. Pruebas obrantes en el expediente

Al momento de fallar, los jueces de instancia contaban con las siguientes pruebas relevantes: (i) copia de la cédula de ciudadanía del accionante;⁶ (ii) copia del derecho de petición elevado por el actor ante la Personería del municipio de San Luis, del 26 de agosto de 2015;⁷ (iii) copia de la respuesta dada a la petición del actor, suscrita por la secretaria de hacienda del municipio en mención, del 4 de septiembre de 2015;⁸ (iv) copia de la factura del impuesto predial a nombre del accionante, correspondiente a la vigencia del año 2016;⁹ (v) copia de la Resolución No. 5001106932-V1224 del 16 de marzo de 2011, en virtud de la cual la Unidad Territorial de Antioquia de Acción Social resolvió incluir al actor y su núcleo familiar en el Registro único de Población Desplazada (hoy Registro Único de Víctimas);¹⁰ (vi) copia de los Acuerdos No. 08 y 09 del 12 de noviembre de 2014 del Concejo municipal, “por el cual se fijan incentivos para el pago de impuesto predial e industria y comercio en el municipio de San Luis” y “por medio del cual se concede un descuento en el pago del impuesto predial tanto urbano como rural por el año 2015”, respectivamente;¹¹ (vii) copia de la queja instaurada por el actor ante la Séptima División del Ejército Nacional, el 27 de julio de 2009, en la que manifestó que: *“el Ejército se pegó del contador de mi finca y la cuenta está cerca de los dos millones de pesos. Solicito que se me cancele esa deuda de aproximadamente dos millones de pesos y que me colaboren con una indemnización por esos 14 años que han estado en mi finca. (...) Así mismo quiero manifestar que en el año 1998 fui desalojado por amenazas del Ejército de Liberación Nacional frente “Alirio Buitrago” esto me sucedió por darle alojamiento a más de 200 soldados que llegaron de un enfrentamiento en el corregimiento de Aquitania- ellos llegaron con heridos y se acantonaron en los corredores y en la sala”* (se mantiene la redacción original).¹²

De la misma manera, en el expediente obra (viii) copia de un documento suscrito por el accionante y el segundo comandante del Batallón Bárbula del Ejército, con ocasión de la queja promovida por el actor, en la que consta lo siguiente: *“al señor CESAR AMADO ORTIZ PABÓN se le hace entrega de la suma de dos millones de pesos (2.000.000.000M/L), cumpliendo satisfactoriamente con la petición incoada en la queja en cuanto al pago de los servicios de energía consumidos por las unidades acantonadas en la finca de propiedad del señor ORTIZ PABON”* (SIC);¹³ y (ix) copia de un Acta de

⁶ Folio 8.

⁷ Folios 9 y 10.

⁸ Folio 11.

⁹ Folios 12 y 13.

¹⁰ Folios 14 y 15.

¹¹ Folios 16 a 21.

¹² Folio 23.

¹³ Folio 24.

Verificación del servicio de energía eléctrica del 3 de abril de 2009, suscrita por las Empresas Públicas de Medellín, en la que se deja constancia que “la casa se encuentra sola al momento de la revisión y del contador está pegado al Ejército”.¹⁴

5. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

Mediante Auto del 14 de junio de 2016,¹⁵ la Sala Primera de Revisión dispuso vincular al proceso de la referencia a la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Unidad de Restitución de Tierras, y las Brigadas Cuarta (Medellín) y Décima Cuarta (Puerto Berrio) del Ejército Nacional. Asimismo, se resolvió decretar una medida provisional en favor del accionante, destinada a suspender cualquier acto de cobro o ejecución adelantado por la Alcaldía de San Luis (Antioquia) frente al pasivo fiscal alrededor del cual gira la controversia objeto de estudio.

Además, se decretaron las siguientes pruebas: (i) se solicitó al accionante aclarar el momento a partir del cual las tropas del Ejército empezaron a obtener suministros básicos de su predio, y si ello ocurrió mientras él hacía uso del mismo; (ii) se ordenó a la UARIV informar el estado del accionante ante el Registro de Víctimas y el hecho por el cual fue incluido en el mismo; (iii) a la Unidad de Restitución de Tierras se le solicitó informar si el predio aludido en la acción de tutela se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y si sobre éste se ha adelantado algún trámite de restitución en favor del accionante; (iv) se pidió a las Brigadas Cuarta y Decimocuarta del Ejército Nacional informar si ha habido presencia de tropas militares adscritas a sus Unidades Tácticas al interior de la propiedad del solicitante; (v) se ofició a la Superintendencia de Notariado y Registro con el fin de corroborar la identificación del inmueble referido por el actor; (vi) se solicitó al Departamento de Policía de Antioquia y a la Séptima División del Ejército Nacional remitir a la Sala un informe de la situación de seguridad que presenta la vereda en la cual se ubica la propiedad del peticionario; finalmente, (vii) se ordenó a la Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia, realizar una visita al predio, con el fin de determinar si allí actualmente se encuentra asentada alguna unidad de la Fuerza Pública.

En respuesta al Auto del 14 de junio de 2016, los requeridos manifestaron lo siguiente:

*(i) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*¹⁶

Mediante comunicación del 24 de junio de 2016, la Directora de Registro y Gestión de la Información informó que, en efecto, el accionante se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de

¹⁴ Folio 26.

¹⁵ Folios 18 a 21 del cuaderno de revisión.

¹⁶ Folios 35 a 69 del cuaderno de revisión.

“desplazamiento forzado”, ocurrido el 1 de octubre de 1999 en la vereda Monteloro del municipio de San Luis, tal como lo reitera el accionante en la acción de tutela.

Aunado a lo anterior, la entidad solicitó a la Sala de Revisión la aplicación directa del precedente consignado en la sentencia T-347 de 2014,¹⁷ pues en su criterio el asunto particular *“es un caso en que procede la exoneración del pago del impuesto predial por parte del municipio al cual pertenece el predio que la persona víctima de desplazamiento forzado debió abandonar”*.¹⁸

Con base en ello, la UARIV solicitó que en caso de dirigir una orden a dicha entidad dentro de la sentencia, la misma se enmarque en la función general de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *“como por ejemplo el acompañamiento en el retorno que, según señala el actor, desea realizar”*.¹⁹

*(ii) Unidad de Restitución de Tierras*²⁰

El director de la entidad señaló que:

(a) Sí existe una solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 018-64639 de la vereda Monteloro, en el municipio de San Luis (Antioquia), presentada por la señora César Amada Ortiz Pabón, identificada con el ID 143271.

(b) La zona donde se ubica el predio no se encuentra microfocalizada, razón por la cual no se ha adelantado un estudio formal de la solicitud de inscripción, pues *“se trata de un área geográfica que no cumple con las condiciones de seguridad que define la ley (...). Circunstancias que dificultan la intervención de la entidad en el municipio de San Luis-Antioquia (municipio donde se ubica el predio solicitado), ligadas a la presencia de minas antipersonal, lo que constituye un problema de seguridad para los solicitantes de predios en restitución y para el personal de la URT”*.²¹

*(iii) Cuarta Brigada del Ejército Nacional*²²

El Jefe del Estado Mayor de la Cuarta Brigada señaló que revisadas las bases de datos, no existe información sobre posibles asentamientos o de beneficios de tropas por parte de alguna de sus Unidades, en relación con el predio mencionado por el accionante.

¹⁷ M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁸ Folio 37 del cuaderno de revisión.

¹⁹ Folio 38 del cuaderno de revisión.

²⁰ Folios 70 a 74 del cuaderno de revisión.

²¹ Folio 71 del cuaderno de revisión.

²² Folios 75 y 76 del cuaderno de revisión.

*(iv) Décima Cuarta Brigada del Ejército Nacional*²³

El Segundo Comandante de la Décima Cuarta Brigada indicó que sus tropas sí tuvieron presencia en distintas veredas del municipio de San Luis, desde el 6 de mayo de 2014 hasta el 8 de septiembre del mismo año, pues se tenían amplios reportes de grupos armados ilegales que pretendían controlar la zona. No obstante, según indica el recurrente, no es posible obtener información de las actuaciones posteriores a esas fechas, pues no existen reportes físicos de las mismas.

*(v) El accionante, por conducto de la Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia*²⁴

En respuesta a los interrogantes formulados en el Auto bajo referencia, se informó a la Sala que desde abril de 1995 hubo una fuerte presencia de la Fuerza Pública en zona aledaña al inmueble del actor. Sin embargo, fue desde inicios de 1999 que, a raíz de un enfrentamiento ocurrido en la vereda de Aquitania (en el mismo municipio), el actor tuvo que permitir la entrada de los soldados heridos a su predio, para poder recibir los primeros auxilios. Igualmente, se aclaró que desde el año 1994 y hasta el momento del desplazamiento forzado, el actor y su núcleo familiar habitaron el inmueble mencionado en la acción de tutela, el cual tenía vocación agrícola, para entonces.

*(vi) Departamento de Policía de Antioquia*²⁵

El Comandante de este Departamento policial remitió una descripción de las condiciones de seguridad, solicitando mantener la reserva de la misma, en razón a tratarse de documentos que incorporan información de inteligencia militar. Es por ello que, de manera general, se indica que la zona rural del municipio de San Luis no cuenta con condiciones óptimas de seguridad, por presencia de grupos ilegales.

*(vii) Defensoría del Pueblo – Regional Antioquia*²⁶

La entidad señaló que tras visitar el predio a que se refiere el actor, se pudo constatar que hoy no hay presencia de tropas militares al interior del inmueble, y que, según lo indicaron los cuidanderos del bien que allí se encontraban, en el 2014 se retiraron los uniformados que se habían asentado en el lugar.

(viii) Séptima División del Ejército Nacional

²³ Folios 77 a 83 del cuaderno de revisión.

²⁴ Folios 84 a 88 del cuaderno de revisión.

²⁵ Folios 107 a 111 del cuaderno de revisión.

²⁶ Folios 115 a 118 del cuaderno de revisión.

El segundo comandante de dicha Dirección del Ejército manifestó que en la zona donde se encuentra el predio propiedad del señor Ortiz Pabón “no se puede descartar la presencia de grupos delincuenciales con intereses en el narcotráfico atraídos por la posibilidad de obtener los elevados ingresos que deja la economía criminal, cuyo tráfico se facilita por la existencia de un importante eje vial como lo es la autopista Medellín-Bogotá, que puede ser empleada como una ruta rápida para la comercialización de alcaloides”.²⁷

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.²⁸

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

2.1. La Sala Primera de Revisión estudia el caso de un ciudadano de 65 años de edad, quien desde el año 1999 fue víctima de desplazamiento forzado, habiendo sido obligado a abandonar su predio rural ubicado en la vereda Monteloro del municipio de San Luis (Antioquia), como consecuencia de amenazas recibidas en su contra por parte de un grupo al margen de la ley, en un contexto de violencia en el que el Ejército Nacional venía beneficiándose del inmueble a través de suministro de servicios básicos y asentamiento de tropas en su interior. A raíz de tal situación, desde el 16 de marzo de 2011 el actor y su grupo familiar —compuesto por su esposa y 3 hijastros—²⁹ fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas; sin embargo, pese a que no ha sido posible materializar su retorno al inmueble que fueron obligados a abandonar, actualmente el municipio de San Luis insiste en facturar a nombre del actor el impuesto predial de dicho bien, sin tener en cuenta su condición victimizante ni percatarse de la imposibilidad que para él le ha significado volver a asentarse en dicho lugar.

Con base lo anterior, el señor Ortiz Pabón promueve la acción de tutela que aquí se revisa, pidiendo el amparo constitucional de sus derechos fundamentales, los cuales estima vulnerados al impedirle acceder a beneficios tributarios respecto del bien rural del cual fue desplazado.

De esta forma, corresponde a la Sala de Revisión ocuparse de resolver el siguiente problema jurídico:

²⁷ Folio 120 del cuaderno de revisión.

²⁸ “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”.

²⁹ Folio 44 del cuaderno de revisión.

¿Vulnera un municipio (San Luis, Antioquia) el principio constitucional de solidaridad, así como los derechos fundamentales a la igualdad y protección especial de la población desplazada, al no disponer de alivios tributarios destinados a condonar y exonerar del pago del impuesto predial a las víctimas de desplazamiento forzado frente al inmueble que han sido obligadas a abandonar por parte de grupos armados al margen de la ley, afirmando que (i) dos acuerdos municipales por medio de los cuales se incorporan descuentos en el impuesto predial por pronto pago cumplen lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, y (ii) debido a que se trata de un municipio de sexta categoría, que necesita eficiencia en el recaudo de los impuestos, de acuerdo con la ley 617 de 2000?

Con el fin de dar respuesta al interrogante formulado, la Sala se referirá, en un primer momento, a la procedencia de la tutela objeto de estudio; en segundo lugar, al desarrollo jurisprudencial que esta Corporación ha adelantado frente a casos estrictamente similares, haciendo alusión especial a las sentencias T-347 de 2014³⁰ y T-911 de 2014,³¹ en tanto precedentes directos aplicables en el asunto particular; y finalmente se abordará el análisis del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela promovida por César Amado Ortiz Pabón, contra la Alcaldía, Secretaría de Hacienda y Concejo municipal de San Luis (departamento de Antioquia)

3.1. Atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran inmersas las personas víctimas de desplazamiento forzado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en establecer que la acción de tutela constituye el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de este sector poblacional,³² pues se ha dicho que la victimización de los ciudadanos sometidos a este delito se estructura a partir de una violación masiva de sus derechos fundamentales, lo cual no sólo se materializa en el momento concreto del desarraigo, sino que se extiende en el tiempo por las consecuencias que necesariamente se derivan de este hecho, como lo son la superación de diversos obstáculos *“para lograr acceder a los servicios estatales y asegurar su participación en la sociedad desde una posición marginal”*.³³

3.2. Bajo estas circunstancias, dada la inexistencia en el ordenamiento jurídico colombiano de un medio judicial expedito para la garantía de los derechos

³⁰ M.P. Mauricio González Cuervo.

³¹ M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

³² La procedencia de la acción de tutela promovida por las personas víctimas de desplazamiento forzado se encuentra reiteradamente estudiada en, entre otras, las sentencias SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-813 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; T-136 de 2007 y T-787 de 2008, Jaime Córdoba Triviño; T-869 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo; T-215 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-085 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

³³ Sentencia T-282 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. S.V. Mauricio González Cuervo.

fundamentales de que los son titulares las personas víctimas de desplazamiento forzado, jurisprudencialmente se ha admitido que la acción de tutela constituye el mecanismo adecuado para su protección, ya que, en efecto, se trata de sujetos que gozan de un estatus constitucional de especial protección; por lo que resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedencia del mecanismo constitucional,³⁴ pues de no ser así se estaría yendo en contravía del reconocimiento de la marginalidad que se hace extensiva en el tiempo, como ya se explicó, y se estaría validando una actitud revictimizante en contra de esta población.

3.3. Como consecuencia de lo anterior, la Sala de Revisión encuentra que la solicitud de amparo estudiada dentro de esta sentencia es procedente, dado que la situación de extrema vulnerabilidad del accionante, presumible a partir de su condición de víctima de desplazamiento forzado (que le obligó a abandonar un inmueble que no sólo le servía a él y a su familia de residencia, sino que constituía su medio de subsistencia),³⁵ demanda una protección especial, la cual hace de la tutela el mecanismo idóneo y eficaz para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

3.4. A esa misma conclusión ha llegado esta Corporación en casos similares, contenidos fundamentalmente en las sentencias T-347³⁶ y T-911³⁷ de 2014, sobre las cuales si bien se hará una extensa referencia en el siguiente acápite considerativo, en este momento resulta pertinente indicar que las Salas de Revisión respectivas definieron que las acciones de tutela allí estudiadas merecían un estudio de fondo por parte del juez constitucional, por el simple hecho de encontrarse acreditada la condición de víctima de desplazamiento del accionante, lo que lo hace un sujeto de especial protección constitucional.

4. Las víctimas de desplazamiento forzado deben ser beneficiadas con medidas de alivio tributario sobre el pago del impuesto predial causado

³⁴ En aplicación de este criterio jurisprudencial, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; T-218 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Al respecto, en sentencia T-192 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Sala Quinta de Revisión sintetizó la imposibilidad de aplicar las reglas ordinarias de procedencia de la acción de tutela para los casos de población en situación de desplazamiento, así: *“(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran. // (ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada. // (iii) Por ser sujetos de especial protección, dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, requieren de una defensa constitucional, por lo que el juez de tutela debe evaluar con particular atención las circunstancias de debilidad manifiesta”*.

³⁵ En los folios 14 a 15 obra copia de la Resolución No. 5001106932-V1224 del 16 de marzo de 2011, en virtud de la cual la Unidad Territorial de Antioquia de Acción Social resolvió incluir al actor y su núcleo familiar en el Registro único de Población Desplazada.

³⁶ M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁷ M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

frente al inmueble del que fueron despojadas, por las vigencias fiscales ocurridas mientras el predio se encuentre abandonado y hasta tanto no se supere la situación victimizante del peticionario, en atención al principio de solidaridad constitucional y a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. Reiteración jurisprudencial

4.1. Teniendo en cuenta que esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en dos ocasiones respecto de asuntos que encuentran una similitud especial en relación con el problema jurídico que aquí se pretende resolver, a continuación la Sala se ocupará de estudiar estos dos precedentes, por resultar directamente aplicables en el caso concreto.

4.2. En un primer caso, la Sala Segunda de Revisión, a través de la sentencia T-347 de 2014,³⁸ conoció la acción de tutela promovida por un ciudadano víctima de desplazamiento forzado —contra el Concejo del municipio de Santa Fe de Antioquia—, a través de la cual el actor buscaba el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna y protección especial de la población desplazada. En dicha ocasión, el accionante manifestaba que pese a que desde 1997 fue despojado forzosamente de su predio rural ubicado en una vereda de ese municipio, en el mes de mayo de 2013, la Secretaría de Hacienda expidió una factura de impuesto predial respecto del inmueble abandonado, con la que pretendió cobrar al peticionario un poco más de dos millones de pesos por dicho tributo, correspondiente a los periodos dejados de pagar desde julio de 1998. Ante tal situación, el entonces accionante, a través del defensor del pueblo de Medellín, elevó una solicitud de condonación tributaria ante la mencionada Secretaría, en atención a su condición de víctima del conflicto armado. Sin embargo, la entidad negó la petición manifestando que el municipio “no contempla[ba] la posibilidad de exención a los predios despojados de la población desplazada”.

En esa oportunidad, la Sala dispuso que siempre que un municipio adelante el cobro del impuesto predial sobre un inmueble que le ha sido despojado forzosamente a su propietario, en el contexto de conflicto armado, y sin disponer de alivios tributarios que respondan a la vulnerabilidad de las víctimas de desarraigo violento, debe asumirse que éste (el municipio) ha vulnerado “los derechos de la población desplazada”, por desconocer: (i) el deber constitucional de solidaridad, en virtud del cual se impone la obligación general de asistir a las personas que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad, bajo el propósito de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales; y (ii) que la Ley 1448 de 2011 incorporó al ordenamiento jurídico la obligación legal, en cabeza de las entidades territoriales, de desarrollar “sistemas de alivio o exoneración del impuesto predial para aquellas personas que se vieron forzadas a abandonar el predio o hayan sido despojadas de este, razón por la cual corresponde a los concejos municipales, mediante acuerdo, adoptar medidas para que las víctimas del

³⁸ M.P. Mauricio González Cuervo.

desplazamiento forzado disfruten del predio que fue restituido, ya sea jurídica o materialmente”.³⁹

Con base en ello, la Sala de Revisión constató que, contrario a lo manifestado por la Secretaría de Hacienda al actor, el Concejo municipal de esa localidad había proferido un Acuerdo, en virtud del cual se incorporaron exoneraciones tributarias en beneficio de la población víctima de desplazamiento forzado. Sin embargo, la vigencia de dicha medida fue establecida a partir del 20 de diciembre de 2013 (fecha en que entró a regir), por lo que era evidente que excluía la situación del accionante —debido a que el cobro del impuesto predial en cuestión correspondía al pasivo facturado desde el año 1998—.

Sin embargo, la Sala sostuvo que en el caso concreto se debía eximir al accionante del pago del impuesto predial “causado mientras no tuvo el uso, goce y disposición de su bien inmueble”, por un deber de solidaridad.

Es así como se decidió, entonces, amparar “los derechos fundamentales de la población desplazada” del peticionario y como consecuencia del amparo extender los efectos del Acuerdo en referencia, de tal manera que cobijara también la condonación del impuesto predial en beneficio del peticionario, causado “durante el lapso en que se vio forzado a abandonar el predio”.

4.3. Posteriormente, la Sala Octava de Revisión, en la sentencia T-911 de 2014,⁴⁰ estudió una acción de tutela promovida contra la Alcaldía de El Carmen (Norte de Santander), por parte de una ciudadana que desde el año 2002 se vio forzada a abandonar tres fincas de su propiedad, ubicadas en zona rural de dicha municipalidad y desplazarse forzadamente a la ciudad de Ocaña (en el mismo departamento), junto con su núcleo familiar. Pese a tales circunstancias, en el mes de octubre de 2009 la entidad accionada solicitó a la demandante el pago del impuesto predial causado sobre los inmuebles despojados, so pena de activarse el cobro coactivo del pasivo fiscal. Además, al solicitar la aplicación de algún alivio tributario derivado de su condición de víctima del conflicto, se le comunicó a la peticionaria que su situación “no se encontraba descrita como una de aquellas exclusiones de impuesto predial previstas en los artículos 14 de la Ley 20 de 1974 y 137 de la Ley 488 de 1998”.

Al resolver el caso, la Sala reiteró la subregla jurisprudencial establecida en la precitada sentencia T-347 de 2014 y por tanto concluyó que la entidad accionada había vulnerado los derechos fundamentales de la actora, al desconocer “los mandatos constitucionales y legales de protección a la población que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, víctima de desplazamiento forzado”, pues se evidenció que la alcaldía de El Carmen venía cobrando a la accionante lo adeudado por concepto de impuesto predial, respecto de los inmuebles que fue obligada a abandonar desde el año 2002, sin

³⁹ Sentencia T-347 de 2014, MP. Mauricio González Cuervo.

⁴⁰ MP. Martha Victoria Sáchica Méndez.

tener en cuenta que la deuda tributaria se causó mientras la peticionaria, en contra de su voluntad, no pudo ejercer de manera plena y satisfactoria los derechos reales que le asistían sobre los predios, lo cual contraviene los principios superiores de solidaridad e igualdad material.

En consecuencia, se concedió el amparo de los derechos fundamentales de la solicitante y se ordenó a la Alcaldía municipal de El Carmen (Norte de Santander), a través de su representante legal, abstenerse de cobrar el impuesto objeto de la controversia “desde el momento en que se produjo el abandono [de los bienes] por el desplazamiento forzado, hasta la fecha en que cesaron o dejen de cesar las condiciones de vulnerabilidad que ha tenido que afrontar [la actora]”. Asimismo, la Sala exhortó al Concejo del municipio para que inicie el procedimiento dirigido a la aprobación de un acuerdo municipal destinado a incorporar alivios tributarios, como la condonación y/o exención del impuesto predial, en favor de la población víctima de desplazamiento forzado con pasivos fiscales derivados de su misma condición de vulnerabilidad.

4.4. El fundamento dogmático de los dos precedentes antes aludidos corresponde esencialmente a dos aspectos que por su relevancia merecen en adelante una mención especial, a saber: el principio constitucional de solidaridad y la normatividad interna sobre la condonación o exoneración del impuesto predial en favor de las víctimas de desplazamiento forzado.

4.5. El principio superior de solidaridad, cuya fuente normativa se identifica principalmente en los artículos 1⁴¹ y 95.2⁴² de la Constitución Política, ha sido definido por esta Corporación como aquel “deber impuesto a toda persona y autoridad pública, por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. Es así como la solidaridad se convierte en una referencia axiológica del Estado social de derecho, en tanto pilar esencial para el desarrollo de la vida ciudadana en democracia, que impone la obligación de prestar una atención especial y prioritaria a las personas que, por su condición de vulnerabilidad, son titulares de especial protección constitucional.

Se ha sostenido, además, que este mandato constitucional se circunscribe en el Estado social como una fórmula para atenuar el principio liberal-clásico de igualdad, según el cual los ciudadanos son estrictamente iguales ante la ley, y

⁴¹ Artículo 1: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (negrilla fuera del texto).

⁴² Artículo 95, numeral 2: “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. || Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. || Son deberes de la persona y el ciudadano: (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

en consecuencia dar lugar al entendimiento de este principio desde una perspectiva de cargas públicas, de tal manera que se dé preeminencia al concepto de igualdad material⁴³ que, a su vez, impone a las autoridades la obligación de inspirar la adopción de sus medidas en la “realidad fáctica” de los sujetos a los cuales están destinadas.⁴⁴

4.6. En todo caso, valga advertir, el Constituyente de 1991 dejó claro que la incorporación constitucional del principio de solidaridad no tiene como criterio interpretativo la asimilación de un Estado benefactor en Colombia, sino que debe ser observado como medio para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos,⁴⁵ de tal manera que, inclusive, el Estado se instituya como un agente de justicia social.⁴⁶

4.7. Desde esa perspectiva, la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la exigibilidad de la solidaridad respecto de las personas víctimas de desplazamiento forzado, en tanto sujetos que se encuentran en circunstancias especiales de vulnerabilidad, orientada a materializar la efectividad de sus derechos fundamentales.

A manera de ejemplo, en la precitada sentencia T-347 de 2014,⁴⁷ la Sala Segunda de Revisión hizo un detallado recuento jurisprudencial, destinado a dar cuenta de cómo la Corte ha venido amparando los derechos de la población desplazada, en aplicación del principio de solidaridad, en eventos en los que, verbigracia, entidades bancarias adelantan el cobro coactivo de deudas financieras en contra de estos ciudadanos, sin brindar opciones de alivio crediticio que atiendan a la condición victimizante del deudor. En esos casos se ha ordenado a las instituciones privadas generar facilidades de pago o medidas de exoneración, buscando garantizar la estabilidad financiera de las

⁴³ Ver, entre otras, la sentencia T-005 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se hizo un detallado desarrollo del principio de solidaridad constitucional, con ocasión de una acción de tutela promovida por una persona de 84 años, quien contaba con una sustitución pensional, pero la entidad pagadora ordenó suspender el cubrimiento de un tratamiento médico que se venía ejecutando con ocasión de un tumor cerebral que padecía la accionante.

⁴⁴ Sentencia C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. S.P.V. y A.V. Jaime Araujo Rentería. En todo caso, valga advertir, el Constituyente de 1991 dejó claro que la incorporación constitucional del principio de solidaridad no tiene como criterio interpretativo la asimilación de un Estado benefactor en Colombia, sino que debe ser observado como medio para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

⁴⁵ Desde la sentencia T-125 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se hizo referencia a los deberes constitucionales, y puntualmente frente a la solidaridad se dijo que el Estado Social de derecho “se traduce en la vigencia inmediata de los derechos fundamentales”.

⁴⁶ Según el informe para primer debate en plenaria, presentado por los constituyentes Jaime Benítez, Tulio Cuevas, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero, Iván Marulanda, Guillermo Perry, Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa y Miguel Antonio Yepes, titulado “Finalidad social del Estado y la Seguridad Social”: “Nuestra opción es por un Estado social, en sentido estricto, y que como tal no actúa obedeciendo a los dictados de la beneficencia y de la caridad sino como respuesta a los más elementales derechos de los ciudadanos. Un Estado como agente de justicia social”. Ver, Gaceta Constitucional No. 78, mayo de 1991.

⁴⁷ M.P. Mauricio González Cuervo.

víctimas del conflicto (tanto por haber sido sometidos al delito de secuestro como también al de desplazamiento forzado).⁴⁸

4.8. En materia de impuestos, no puede perderse de vista que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.9 de la Constitución Política, es deber de todo ciudadano “[c]ontribuir al financiamiento de los gastos o inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Adicionalmente, el artículo 150.12 superior establece que corresponde al Congreso de la República “[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. Por su parte, el inciso primero del artículo 338 de la Carta dispone que “[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. Es así como se encuentra fundamentado constitucionalmente el principio de legalidad en materia tributaria, que integra, entre otras, la máxima según la cual “no existe tributo sin representación”, en el sentido de establecer que solamente los órganos de representación popular pueden imponer gravámenes, en atención al principio democrático.⁴⁹

En ese sentido, esta Corporación ha dejado claro que la Constitución Política otorga una amplia configuración legislativa de los tributos, pero no ilimitada. Al respecto ha indicado que:

“(i) la potestad de regular la política tributaria, de conformidad con los fines del Estado, ha sido confiada ampliamente al Legislador; (ii) que de conformidad con esta amplia libertad de configuración en la materia, el Legislador no solo puede definir los fines sino también los medios adecuados e idóneos de la política tributaria; (iii) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el Legislador adopte sobre política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; (iv) que esta potestad del legislador puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; (v) que no obstante la amplia libertad de configuración del Legislador en la materia, ésta debe ejercerse dentro del marco constitucional y con respeto de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales; y (v) que la potestad del Legislador tiene como correlato la obligación de

⁴⁸ Ver, sentencias T-419 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-358 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-312 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-488 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-726 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴⁹ Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-597 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-873 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C- 228 de 2010, C-287 de 2009 y C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad”.⁵⁰

En virtud de lo anterior, se ha dicho que la libertad configurativa del legislador comprende, incluso, la autorización para establecer exclusiones, exenciones, deducciones, descuentos y beneficios tributarios “por razones de política económica, social, ambiental, fiscal, o para realizar la igualdad real o material”.⁵¹ Sobre este punto, recientemente la Corte, a través de la sentencia C-209 de 2016,⁵² reiteró la importancia de interpretar los principios que rigen el sistema tributario⁵³ a la luz del Estado social de derecho, atendiendo a los pilares de igualdad, dignidad humana, trabajo y *solidaridad*, exigiéndose a las autoridades otorgar la misma prerrogativa tributaria a todos los sujetos o circunstancias fácticas que sean análogas.

4.9. Ahora bien, en tratándose del impuesto predial, la Constitución Política, en su artículo 317, inciso primero, dispone que “[s]olo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”; y el artículo 313.4, por su parte, establece que corresponde a los concejos municipales “votar de conformidad con la Constitución y la ley de tributos y los gastos locales”. A su vez, la Ley 44 de 1990⁵⁴ creó el Impuesto Predial Unificado, como un gravamen real,⁵⁵ cuya administración, recaudo y control corresponde al respectivo municipio, y la fijación de su tarifa está asignada exclusivamente a los concejos de dichas entidades territoriales.

4.10. Sin embargo, por vía de la Ley 1448 de 2011⁵⁶ —cuyo objeto se relaciona con el establecimiento de “medidas judiciales, administrativas,

⁵⁰ Así lo sintetizó la Sala Plena en sentencia C-883 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en alusión especial a la sentencia C-007 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵¹ Ver. Sentencia C-198 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y más recientemente la C-209 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Además, en relación con la facultad constitucional de establecer exclusiones o beneficios tributarios, pueden observarse las sentencias C-393 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-250 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-717 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-508 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-397 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-1023 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-168 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-602 y 657 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵² M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, S.V. Alejandro Linares Cantillo, S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado,

⁵³ Esta Corporación ha establecido que los principios tributarios corresponden a: legalidad, igualdad, equidad, generalidad, progresividad y justicia tributaria.

⁵⁴ “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”.

⁵⁵ Así definió esta Corte ese tributo, a partir principalmente de la sentencia C-876 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, en donde la Sala Plena estudió la constitucionalidad del Decreto No. 1838 de 2002 (“Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática”), con ocasión de lo cual se refirió a la distinción entre impuesto predial e impuesto sobre el patrimonio; el primero, entendido como un gravamen real y el segundo como uno personal.

⁵⁶ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de violaciones contempladas en el artículo 3° [de la misma Ley] dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, justicia y reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”⁵⁷—, el legislador, al referirse en su Título IV a la reparación de las víctimas, incorporó en el artículo 121 “mecanismos reparativos en relación con los pasivos”, así:

*“En relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o 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”* (negrilla fuera del texto original).⁵⁸

4.11. Para esta Sala es claro que el precitado artículo 121, lejos de constituir una disposición programática, integra una auténtica obligación asignada a las autoridades investidas en el ordenamiento jurídico para materializar las medidas reparativas que en el mismo han sido estatuidas, pues de esta forma no sólo sería posible desarrollar el principio de efectividad de los derechos fundamentales, sino de manera especial los derechos de que son titulares directamente las víctimas del conflicto armado —como lo es la reparación integral—, cuyo ejercicio de ninguna manera podría estar sometido al cumplimiento facultativo de las fórmulas que el legislador ha considerado necesarias para materializarlos.

4.12. Bajo ese entendido, esta Corporación ha indicado que, en virtud del artículo 121 en alusión, los concejos municipales se encuentran en la *obligación* de, a través de acuerdos, adoptar las medidas de alivio tributario con efectos reparadores, en favor de las personas que han sido obligadas a abandonar un predio o hayan sido despojadas de éste, pues de lo contrario no sólo se estaría incumpliendo un mandato legal, sino que se estaría

⁵⁷ Artículo 1 de la Ley 1448 de 2011.

⁵⁸ Artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

contraviniendo los principios constitucionales de solidaridad e igualdad, en los términos que aquí se han referido.⁵⁹

5. Caso concreto

5.1. El ciudadano César Amado Ortiz Pabón, quien cuenta con 65 años de edad, se encuentra en condición de desplazamiento forzado, junto con su núcleo familiar, desde el año 1999, tal como se acredita en la Resolución No. 5001106932-V1224 del 16 de marzo de 2011, expedida por la Agencia presidencial para la Acción Social y en virtud de la cual se resuelve incluir al accionante en el Registro Único de Población Desplazada. Según el actor, dicho evento victimizante estuvo enmarcado por el abandono involuntario de un inmueble de su propiedad, ubicado en la zona rural del municipio de San Luis (Antioquia), como consecuencia de las amenazas que en contra de su vida fueron expresadas por parte de un grupo armado ilegal, derivadas de la presencia constante de la fuerza pública al interior de este predio —del que las tropas obtenían suministro de servicios básicos—, e incluso en el inmueble se alojaban los soldados heridos del Ejército.

5.2. Pese a que el actor no ha retornado al inmueble del que fue desplazado, en el año 2015 la Secretaría de Hacienda del municipio de San Luis expidió la factura de cobro de impuesto predial del bien que se encuentra a nombre del señor Ortiz Pabón y que debió ser abandonado forzosamente desde el año 1999, en la que se registra el cobro de dicho tributo por los periodos dejados de pagar hasta ese momento, sin especificar el número de vigencias ni la temporalidad de las mismas. Ahora bien, frente a la solicitud de exoneración elevada por el accionante, en razón a su condición de víctima, la entidad manifestó la supuesta imposibilidad de acceder a tal petición, bajo dos razones: en primer lugar, desde su perspectiva la obligación de generar alivios tributarios en favor de las víctimas de desplazamiento forzada se encontraba superada con la expedición de los Acuerdos municipales No. 08 y 09 de 2014, relacionados con la aplicación de descuentos del impuesto predial por pronto pago,⁶⁰ y en segundo lugar, para la entidad el hecho de que el municipio sea de sexta categoría hace que necesite eficiencia en el recaudo de impuestos, para su adecuado funcionamiento, en virtud de lo dispuesto en la Ley 617 de 2000.⁶¹

5.3. Sobre el primer aspecto enunciado, tras observar el contenido de los actos administrativos indicados por la Secretaría de Hacienda de San Luis (Antioquia), la Sala encuentra que los mismos no se dirigen a beneficiar de manera especial a las víctimas de desplazamiento forzado, sino que son

⁵⁹ Ver. Sentencia T-911 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁶⁰ En esos términos se refiere la entidad a los acuerdos en mención, ver folio 11.

⁶¹ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

instrumentos generales para el saneamiento de la cartera fiscal. El primero de ellos, el Acuerdo No. 08 del 12 de noviembre de 2014, “por medio del cual se concede un descuento en el pago de impuesto predial e industria y comercio”⁶², fue adoptado sin que su contenido se refiera a una medida de condonación con un enfoque diferencial que propenda por el establecimiento de una acción afirmativa en favor de las víctimas de desplazamiento. Situación semejante ocurre con el segundo de los acuerdos expedidos por el Concejo de la localidad, el No. 09 del 12 de noviembre de 2014, “por medio del cual se concede un descuento en el pago del impuesto predial tanto urbano como rural para el año 2015”⁶³, cuyo articulado no hace ninguna alusión a la aplicación de alivios tributarios en favor de quienes han sido los sujetos pasivos del delito en referencia.

En ese sentido, al encontrarse que la información suministrada por la entidad territorial en relación con los acuerdos relativos al impuesto predial, es claro que actualmente en el ordenamiento local de San Luis de Antioquia no existen medidas destinadas a beneficiar a los ciudadanos en condición de desplazamiento, frente al pago del impuesto predial de los inmuebles abandonados forzosamente; lo cual comporta una omisión por parte del concejo municipal con respecto a la obligación dispuesta en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, y que se torna constitucionalmente inadmisibles por contrariar los principios de solidaridad, igualdad y efectividad de los derechos fundamentales de que son titulares las personas en situación de desarraigo forzado.

Las consecuencias del incumplimiento institucional al que aquí se está haciendo alusión se evidencian de manera concreta en el caso objeto de análisis, pues pese a que el actor constitucional y legalmente debería ser beneficiario de los alivios tributarios a que se refiere la Ley 1448 de 2011, la inacción por parte del concejo municipal para ordenar la condonación del impuesto predial causado y su exoneración a futuro, mientras las circunstancias que ocasionaron el desplazamiento se mantengan, se erige como una afectación a los derechos del accionante, en su condición de ciudadano desplazado forzosamente, pues como se dijo en el anterior acápite considerativo de esta sentencia las medidas de que trata el artículo 121 de la Ley en mención no representan simplemente un listado de prerrogativas en favor de una población vulnerable, sino que integran verdaderas fórmulas destinadas a materializar el derecho a la reparación integral de que son titulares, en general, las víctimas del conflicto armado.

5.4. En relación con el segundo aspecto esgrimido por la entidad accionada, esta Sala insiste en que, como se dijo en el acápite considerativo desarrollado con anterioridad, si bien no se desconoce la necesidad imperiosa de procurar por un recaudo efectivo de los tributos, no puede dejarse de lado que la interpretación de los principios del sistema tributario a la luz de los pilares

⁶² Folios 16 a 17.

⁶³ Folios 19 a 21.

que fundamentan el Estado social de derecho impone la obligación de que en aquellos casos donde se ha venido causando el impuesto predial sobre un inmueble que se encuentra en condiciones de abandono, a raíz del desplazamiento forzado de que fueron víctimas sus propietarios, debe darse aplicación preeminente a los mandatos constitucionales de solidaridad e igualdad, y por tanto adoptar medidas administrativas que conduzcan a flexibilizar el pago de este gravamen, pues dichas garantías contenidas en la Carta exigen a las autoridades públicas tener en cuenta que resultaría abiertamente desproporcionado e irreflexivo impulsar la cancelación del monto causado por concepto de impuesto predial, mientras el titular del bien inmueble no tenga el dominio material del mismo, debido al desarraigo involuntario causado en el contexto de la violencia estructural que atraviesa nuestro país.

5.5. Ante tal panorama, no resultaría admisible para el juez constitucional avalar, sin más, la actitud de las autoridades municipales frente a este caso y, por esa vía, preservar la situación de riesgo para el accionante, que puede ser objeto de un proceso ejecutivo en el que su predio sea embargado e incluso rematado. Es por ello que en el asunto bajo análisis se torna indispensable aplicar de manera directa la Constitución Política y por tanto disponer que, en cumplimiento de los principios de solidaridad e igualdad material, la Alcaldía del municipio de San Luis (Antioquia) se encuentra en la obligación de proponer al concejo de la localidad un proyecto de acuerdo a través del cual se condone la deuda causada por concepto de impuesto predial unificado de las personas desplazadas por la violencia, sin perjuicio del deber de aportar medidas de alivio tributario con efectos posteriores al retorno efectivo y hasta tanto estos ciudadanos superes las condiciones victimizantes.

5.6. La anterior determinación se encuentra plenamente fundamentada en el desarrollo de esta providencia, en virtud del cual es posible indicar que la medida de “condonación y exoneración del impuesto predial” en casos como el que aquí se estudia se torna como idónea, necesaria y proporcional, pues es la única que atiende de la manera más adecuada las circunstancias en que se encuentran los desplazados frente al bien que les ha sido despojado; ya que, como lo ha señalado este Tribunal, no es posible exigirle el pago de un tributo a una persona que, debido a la coacción insuperable imprimida por los grupos armados ilegales en contra de los civiles, no ha podido ejercer sus derechos reales frente al predio que causa el gravamen objeto de cobro.

5.7. En este punto es importante no perder de vista que el hecho de ordenar directamente a una entidad territorial la condonación y exoneración del impuesto predial en favor de una persona desplazada, cuando no existen acuerdos municipales que integren esta figura, ha sido una fórmula que la Corte ha admitido en casos similares al que aquí se estudia. Por ejemplo, en la ya referida sentencia T-911 de 2014,⁶⁴ la Sala Octava de Revisión dispuso que

⁶⁴ M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

el alcalde del municipio accionado debía, en el término de 48 horas, abstenerse de cobrar el tributo, hasta tanto “cesen las condiciones de vulnerabilidad que ha tenido que afrontar” del sujeto deudor, a través de medidas como la condonación y/o exoneración de la cartera morosa.

5.8. De esta forma, para la Sala no hay duda que en este caso el Concejo municipal de San Luis (Antioquia), al incumplir la obligación legal contenida en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, desconoció el principio constitucional de solidaridad, y con ello vulneró al accionante los derechos fundamentales a la igualdad material y a la protección especial de la población desplazada, afectando de manera especial el derecho a la reparación integral, dentro del que se circunscribe la medida relativa a la condonación y/o exoneración del impuesto predial unificado. Adicionalmente, la Alcaldía municipal, a falta de acuerdo expedido por el Concejo, se encontraba en el deber de aplicar directamente los mandatos constitucionales aquí referidos, y en consecuencia debió abstenerse de cobrar el impuesto predial causado sobre la propiedad rural del señor Ortiz Pabón, lo cual no ocurrió en este caso, pues la entidad, por el contrario, asumió una actitud ciertamente irreflexiva frente a las particularidades del actor.

5.9. Ahora bien, la Sala observa que la actitud de la Alcaldía municipal de San Luis no sólo es inapropiada al no obrar de conformidad con su obligación de no hacer exigible el pago del impuesto predial, por las razones antes esgrimidas, sino también porque su participación en el curso de este proceso pone en evidencia un comportamiento institucional que contribuye a la revictimización del actor y de su grupo familiar, por usar un lenguaje poco adecuado. Y es que, en primer lugar, la entidad territorial manifestó en la respuesta dada a la tutela que “*los desplazados no se pueden victimizar eternamente, y con esa situación se escuden para no pagar el impuesto predial*”.⁶⁵ Al respecto, para la Sala es necesario indicar que, tal como lo ha señalado esta Corporación en otras oportunidades, “cambiar el lenguaje de discriminación y la displicencia con la que se valora el proceder de las personas desplazadas por efecto de su penosa situación, es un presupuesto para hacer efectivo los deberes de solidaridad y de trato digno que corresponden a todos los poderes públicos”,⁶⁶ por lo que resulta imperioso recordar a dicha entidad territorial que se encuentra en la obligación de adecuar sus expresiones institucionales de tal manera que no resulten revictimizantes para quienes, como ocurre en el caso del accionante, se han tenido que enfrentar al flagelo del conflicto armado, máxime si se tiene en cuenta que en su calidad de autoridad pública la condición del lenguaje como instrumento de poder se torna aún más exigente y los mensajes de respuesta para una persona que ha sufrido las inclemencias de la guerra deben ser manejados con consideración y mesura.

⁶⁵ Folio 46.

⁶⁶ Ver sentencia T-188 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

En segundo lugar, la entidad expresó al juez de primera instancia que *“si bien el señor Ortiz Pabón, fue objeto de desplazamiento, es cierto que la zona esta (sic) libre del conflicto armado desde hace mucho tiempo, lo que lo hace una zona o terreno retornable y no hacerlo es porque no quieren hacerlo, pero es peor a un (sic) escudarse en esa situación de desplazado y mantener una tierra productiva y dispuesta para ser intervenida y su gestión agrícola, abandonada”*.⁶⁷ Sobre dicha manifestación, la Sala encuentra elementos suficientes para cuestionar la veracidad de la misma, pues tras requerir a las autoridades competentes, con el fin de obtener información sobre las condiciones de seguridad de la zona en la que se encuentra el predio de la controversia, se logró demostrar que, con seguridad, el lugar NO representa un escenario idóneo para garantizar el retorno del actor, de tal forma que pueda asegurarse la no repetición de las circunstancias que debió enfrentar.

Por un lado, el Departamento de Policía de Antioquia informó a la Sala de Revisión que si bien no se tienen reportes de estructuras criminales asentadas en la región, sí se conoce la ocurrencia de accionar delictivo por parte de grupos armados vinculados al delito de narcotráfico.⁶⁸ Por otro lado, la Séptima División del Ejército Nacional indicó sobre las condiciones de seguridad de la zona en la que se encuentra el predio al que se refiere el accionante que:

“(…) no se puede descartar la presencia de grupos delincuenciales con intereses en el narcotráfico atraídos por la posibilidad de obtener los elevados ingresos que deja la economía criminal, cuyo tráfico se facilita por la existencia de un importante eje vial como lo es la autopista Medellín-Bogotá, que puede ser empleada como una ruta rápida para la comercialización de alcaloides”.⁶⁹

Adicionalmente, la Unidad de Restitución de Tierras expuso que si bien actualmente hay una solicitud de inscripción del predio No. 018-64639 ante el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, lo cierto es que la entidad no ha podido adelantar los trámites para el estudio formal de la petición, pues no ha sido posible, tan siquiera, llevar a cabo el procedimiento de microfocalización sobre la zona, debido a la *“presencia de minas antipersonal, lo que constituye un problema de seguridad para los solicitantes de los predios en restitución”*.⁷⁰

Los datos suministrados por estas instituciones ponen en evidencia la falta de certeza de la que adolece la respuesta de la Alcaldía del municipio de San Luis, con lo cual se confirma que la entidad ha asumido una posición impasible frente a las condiciones que tienen que atravesar las personas en condición de desplazamiento, pero también que la misma ha desconocido que

⁶⁷ Folio 46.

⁶⁸ Folio 108 del cuaderno de revisión.

⁶⁹ Folio 120 del cuaderno de revisión.

⁷⁰ Folio 71 del cuaderno de revisión.

el retorno de las víctimas de este delito no se trata de un simple reasentamiento físico que dependa exclusivamente de ellas, sino que constituye esencialmente un proceso complejo, cuya efectividad exige la vinculación tanto de las instituciones estatales como de, inclusive, la sociedad civil. De ahí que resulte claramente reprochable que las autoridades actúen con un nivel de insensibilidad tal y que además pretendan que la población desplazada deba soportar cargas adicionales a las que han debido resistir y que han tornado imposible su regreso inmediato al predio objeto de despojo, en razón a la inseguridad de la zona, y por esa vía sugerir que las víctimas deberían llevar a cabo un retorno de facto, con el que se pondría en riesgo la vida misma de estos ciudadanos.

5.10. Pero tampoco la Sala comparte la respuesta que los despachos que conocieron la acción de tutela de la referencia le dieron al actor, porque es evidente que las entidades accionadas incurrieron en una vulneración de los derechos a la igualdad material y protección especial de la población desplazada, como consecuencia de haber desconocido el principio de solidaridad, en cuya virtud el señor César Amado debía ser beneficiario de la exoneración y/o condonación del pago del impuesto predial, por los periodos que este predio ha permanecido en abandono en razón del desplazamiento y hasta que se evidencie la superación de sus condiciones de vulnerabilidad.

Resulta importante advertir que en el caso particular la decisión de condonarle al actor el pago de impuesto predial se torna necesario, pues para él el hecho de haber sido víctima de desplazamiento forzado ha representado consecuencias que evidencian su particular situación de vulnerabilidad, como quiera que: (i) no ha superado su condición victimizante en razón a que no ha podido regresar a la vivienda de la que fue desplazado; (ii) el retorno ha sido imposible dadas las condiciones de inseguridad que se mantienen en la zona y sobre las que dan fe distintas instituciones; y (iii) el accionante se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, no simplemente por el hecho de ser víctima del conflicto armado, sino porque en su caso particular el hecho de haber tenido que abandonar su inmueble puede asumirse como especialmente grave, debido a que no sólo se trataba del lugar de vivienda suyo y de su núcleo familiar—compuesto por su esposa y tres hijastros—⁷¹, sino que representaba el medio de subsistencia en el que desarrollaba sus actividades de producción campesina.

5.11. Conforme a lo expuesto, esta Sala decidirá revocar la sentencia de segunda instancia, proferida por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín, el treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015), que confirmó integralmente el fallo de primer grado dictado por el Juzgado Treinta y Seis Penal Municipal con Función de Conocimiento de Medellín, el diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), y que a su vez negó el amparo invocado por el accionante. En consecuencia, se tutelarán los derechos a la

⁷¹ Ver folio 44 del cuaderno de revisión.

igualdad material y protección especial de la población desplazada, en favor del actor.

Con el fin de hacer efectivo el amparo, se ordenará al alcalde del municipio de San Luis (Antioquia) que, en el término de veinte (20) días, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, presente ante el concejo de la localidad un proyecto de Acuerdo municipal en el que se condone el impuesto predial unificado a todos los habitantes de inmuebles urbanos o rurales de dicha municipalidad, que hayan tenido que abandonar en razón del conflicto armado. Para ese efecto, deberá citar, en caso de que no esté el concejo en sesiones ordinarias, a sesiones extraordinarias, con el fin de que, de conformidad con el reglamento interno del concejo, se tramite dicho Acuerdo. Una vez sancionado, deberá proceder a aplicarlo, en un término no mayor a veinte (20) días con posterioridad a su sanción, para condonar el pago del impuesto predial gravado al inmueble No. 145, ubicado en la vereda Monteloro del municipio en referencia, identificado con matrícula No. 018-64638, propiedad del señor César Amado Ortiz Pabón. Además, para las vigencias fiscales futuras y hasta tanto el actor no retorne de manera efectiva al predio y no supere las circunstancias de vulnerabilidad derivadas del su victimización, deberá aplicar la exoneración del impuesto a dicho predio.

El Concejo municipal de San Luis (Antioquia), en cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales, de los principios de solidaridad e igualdad material, y especialmente de la obligación contenida el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, en el procedimiento destinado a la elaboración, debate y aprobación del Acuerdo Municipal, por medio del cual se incorporen medidas de alivio tributario, como la condonación y/o exención del impuesto predial gravado a los predios que se encuentren ubicados en esa localidad y cuya propiedad sea de aquellas personas víctimas de despojo y/o desplazamiento forzado por causa del conflicto armado interno, deberá tener en cuenta que la medida cubrirá a todas las personas que se encuentren en la misma situación del actor.

Finalmente, se instará a la Alcaldía municipal de San Luis para que, en lo sucesivo, se abstenga de usar expresiones y de adelantar actuaciones que contribuyan a la revictimización de quienes se encuentran en condición de desplazamiento, de tal manera que en adelante las respuestas institucionales estén gobernadas estrictamente por los principios de solidaridad y dignidad humana.

Sobre estas órdenes, la Sala es consiente que la demandante en tutela y su núcleo familiar no son las únicas personas que se ha visto afectadas por el incumplimiento de las obligaciones en cabeza de las autoridades municipales de San Luis (Antioquia), razón por la cual las órdenes impartidas en la

presente providencia tendrán efectos *inter comunis*. Acerca de este tema, la Corte en sentencia SU-1023 de 2001⁷² estableció:

“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes. (...)”⁷³.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las omisiones en la adopción de medidas de alivio tributario frente al cobro de impuesto predial a nombre de las personas víctimas de desplazamiento forzado, frente a los inmuebles objeto de abandono a causa del conflicto armado, ubicados en dicha municipalidad, es una situación que afecta a todas las personas que se encuentran en la misma circunstancia que la del actor, la Sala considera que deben estar incluidos dentro de las medidas que aquí se impartirán.

6. Conclusión

Cuando una autoridad municipal adelante el cobro de un impuesto predial a nombre de una víctima de desplazamiento forzado, respecto de un inmueble objeto de abandono a causa del conflicto armado, sin que se apliquen medidas

⁷² (M.P. Jaime Córdoba Triviño). AV. Jaime Araujo Rentería. En esta oportunidad la Corte estudió varios expedientes acumulados en los cuales los accionantes solicitaban la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, protección a las personas de la tercera edad entre otros, frente a la negativa de la demandada en pagarles sus mesadas pensionales desde septiembre de 1999, las adicionales de diciembre de 1999 y junio de 2000, hecho con el cual se les había causado un perjuicio irremediable. En el presente asunto, la Corte consideró que resultaba procedente la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de todos los pensionados de la Compañía a la que pertenecían los accionantes, quienes en conjunto se encontraban en condiciones comunes y en tanto existía necesidad manifiesta de encontrar respuesta al conflicto que reflejaban los hechos señalados.

⁷³ En este mismo sentido, la Corte en sentencia T-312 de 2012 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva), tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el tema y precisó lo siguiente: *“hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”*. *Ibíd.*

de alivio tributario en razón a la condición victimizante, bajo el argumento de que la localidad no cuenta con un Acuerdo adoptado por el concejo municipal en el que se incorporen dichas medidas, se desconoce el principio constitucional de solidaridad, y por esa vía se vulneran al petionario los derechos fundamentales a la igualdad material y protección especial de la población desplazada, por hacer recaer sobre la víctima las consecuencias de la omisión administrativa en que ha incurrido tanto el alcalde, por no presentar ante el concejo respectivo un proyecto de acuerdo que incorpore los mecanismos de flexibilización tributaria —por ejemplo condonación o exoneración—, como el mismo concejo municipal por abstenerse de tramitar de manera efectiva un Acuerdo en el que se adopten tales mecanismos, en cumplimiento, además, de la obligación legal contenida en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 y de los precedentes jurisprudenciales de esta Corporación.⁷⁴

De conformidad con lo anterior, las administraciones municipales deberán impulsar proyectos de Acuerdo que incorporen alivios tributarios en beneficio de la población víctima de desplazamiento forzado, respecto del impuesto predial causado sobre los inmuebles que se vieron obligados a abandonar o que fueron objeto de despojo, tales como la condonación y/o exoneración, hasta tanto el sujeto pasivo del tributo no haya retornado de manera efectiva al bien y haya superado sus condiciones de vulnerabilidad. Bajo esas circunstancias, es deber de los concejos municipales tramitar hasta su aprobación los acuerdos en los que se incorporen los alivios tributarios frente al pago de impuesto predial de dichos inmuebles.

Asimismo, en aquellos eventos en los que el municipio respectivo no cuente con medidas de condonación o exoneración deberá aplicar directamente la Constitución Política —con preeminencia de los mandatos de solidaridad e igualdad material—, y por tanto abstenerse de cobrar el monto causado sobre el bien que se encuentre en las condiciones anteriormente descritas.

Adicionalmente, dado que el uso de un lenguaje institucional adecuado destinado a valorar la situación de las personas víctimas de desplazamiento se erige en nuestro ordenamiento como una imperiosa necesidad de las entidades públicas, las autoridades municipales se encuentran en la obligación de expresarse y actuar bajo el estricto gobierno de los principios de solidaridad y dignidad humana, de tal manera que deben abstenerse de manifestarse en un sentido revictimizante.

III. DECISIÓN

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

⁷⁴ Sentencias T-347 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; y T-911 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia, proferido por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín, el treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015), en el que se resolvió confirmar en su integridad la sentencia de primer grado, proferida por el Juzgado Treinta y Seis Penal Municipal con Función de Conocimiento de Medellín, el diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), en la cual se decidió negar la solicitud de amparo promovida por César Amado Ortiz Pabón; y en su lugar **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad material y protección especial de la población víctima de desplazamiento, en favor del accionante.

Segundo.- ORDENAR al alcalde del municipio de San Luis (Antioquia) que, en el término de veinte (20) días, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, presente ante el concejo de la localidad un proyecto de Acuerdo municipal en el que se condone el impuesto predial unificado a todos los habitantes de inmuebles urbanos o rurales de dicha municipalidad, que hayan tenido que abandonar en razón del conflicto armado. Para ese efecto, deberá citar, en caso de que no esté el concejo en sesiones ordinarias, a sesiones extraordinarias, con el fin de que, de conformidad con el reglamento interno del concejo, se tramite dicho acuerdo. Una vez sancionado, deberá proceder a aplicarlo, en un término no mayor a veinte (20) días con posterioridad a su sanción, para condonar el pago del impuesto predial gravado al inmueble No. 145, ubicado en la vereda Monteloro del municipio en referencia, identificado con matrícula No. 018-64638, propiedad del señor César Amado Ortiz Pabón. Además, para las vigencias fiscales futuras y hasta tanto el actor no retorne de manera efectiva al predio y no supere las circunstancias de vulnerabilidad derivadas de su victimización, deberá aplicar la exoneración del impuesto a dicho predio.

Tercero.- ORDENAR al Concejo municipal de San Luis (Antioquia) que, en cumplimiento de las competencias constitucionales y legales que le corresponde, de los principios de solidaridad e igualdad material, y especialmente de la obligación contenida el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, tramite de manera efectiva el proyecto de Acuerdo que sea presentado por el alcalde municipal, en cumplimiento del anterior numeral resolutivo, por medio del cual se incorporen medidas de alivio tributario, como la condonación y exoneración del impuesto predial gravado a los predios que se encuentren ubicados en esa localidad y cuyos propietarios fueron desplazados por la violencia.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía municipal de San Luis - Antioquia suspender cualquier acto y/o procedimiento de cobro del impuesto predial respecto del inmueble No. 145 de la vereda Monteloro (ubicado en la mencionada localidad), identificado con matrícula No. 018-64638, hasta tanto

no se dé aplicación al acuerdo municipal de que trata los numerales resolutivos segundo y tercero de esta providencia.

Quinto.- INSTAR a la Alcaldía municipal de San Luis (Antioquia) para que, en lo sucesivo, se abstenga de usar expresiones y de adelantar actuaciones que contribuyan a la revictimización de quienes se encuentran en condición de desplazamiento, de tal manera que en adelante las respuestas institucionales estén gobernadas estrictamente por los principios de solidaridad y dignidad humana.

Sexto.- LÍBRESE por Secretaría de esta Corporación la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO
Secretaria General