



Sentencia T-471/19

Referencia:
Expediente T-7.353.814

Accionante:
Primitiva Valbuena Pedraza.

Accionado:
Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga.

Magistrado ponente:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido el 28 de marzo de 2019, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guadalajara de Buga, que confirmó la sentencia del 7 de marzo de 2019, fallada en primera instancia por el Juzgado Primero Civil Municipal de Buga – Valle, la cual negó la acción de tutela promovida por Primitiva Valbuena Pedraza en contra de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y en los artículos 50, 51 y 53 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala de Selección Cinco (5) de la Corte Constitucional, mediante auto de 31 de mayo de 2019,

resolvió seleccionar el expediente de tutela de la referencia y repartirlo a la Sala Quinta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La Acción de Tutela

La señora Primitiva Valbuena Pedraza, en calidad de víctima del conflicto armado, presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia, y a la reparación integral, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, al negar la exoneración del pago del impuesto predial unificado de un inmueble de su propiedad, que tuvo que abandonar con ocasión de su desplazamiento forzado.

2. Hechos relevantes

De acuerdo con la demanda, los hechos relevantes son los siguientes:

2.1 La demandante narra que es propietaria de un predio ubicado en el corregimiento Nogales, zona alta montañosa en el Municipio de Guadalajara de Buga, identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nro. 37327556.

2.2 Hace aproximadamente 15 años, ella y su familia fueron víctimas del conflicto armado siendo obligados a abandonar su predio. Los hechos fueron puestos en conocimiento de la Personería de Guadalajara de Buga, en declaración presentada por su hijo el 18 de agosto de 2005, con base en la cual fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas.

2.3 En folio de matrícula inmobiliaria No. 37327556, en la anotación número 6 de 4 de junio de 2007, se observa la declaratoria de riesgo de desplazamiento realizada por el Comité Municipal de Guadalajara de Buga.

2.4 El predio quedó abandonado y su propietaria ha estado en imposibilidad de cumplir con sus obligaciones fiscales en tanto los escasos recursos que obtiene del ordeño de 4 vacas y cultivo de café, los utiliza para cubrir los gastos diarios de ella y sus hermanos.

2.5 El 14 de septiembre de 2018, presentó, ante la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga, petición para acogerse a lo estipulado en el párrafo único del artículo 6 del Acuerdo Municipal Nro.0 47 de 13 de agosto de 2013, que permite la condonación del pago del impuesto predial a las víctimas del conflicto armado

2.6 Mediante resolución Nro. SHM-1703-2730 del 25 de septiembre de 2018, la administración municipal contestó la petición negando a la señora Primitiva

Valbuena Pedraza, la exoneración solicitada, dado que no aportó las pruebas necesarias para demostrar el cumplimiento de los requisitos que le permiten beneficiarse de dicha condonación. Contra la resolución citada, la demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación sin lograr variar la decisión, pues el 11 de octubre de 2018, fue confirmada.

3. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga

El Juzgado Primero Civil Municipal de Buga –Valle del Cauca, mediante auto de 20 de febrero de 2019, (i) admitió la acción de tutela presentada por la señora Primitiva Valbuena Pedraza en contra de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga; (ii) ofició a la entidad accionada con el fin de que informara el motivo por el cual no exoneró a la señora Valbuena del pago del impuesto predial de la finca de su propiedad; y (iii) vinculó a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga, a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas -en adelante Unidad para las Víctimas¹. Posteriormente, a través de auto de 26 de febrero de 2019, ordenó vincular a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras -en adelante UAEGRT, para que se pronuncie sobre lo relacionado en la acción de tutela².

3.1 En respuesta radicada el 25 de febrero de 2019, la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Guadalajara de Buga³, se opuso a las pretensiones de la demandante. Explicó que la negación en la condonación del pago del impuesto predial unificado se debió a que, dentro de las pruebas aportadas por la accionante el 14 de septiembre de 2018, no están los documentos exigidos en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo 047 de 2013 para acceder a los beneficios tributarios, con base en los cuales, el contribuyente deberá figurar en la parte resolutoria de la sentencia que ordena la restitución o formalización del predio abandonado.

3.2 Citó los artículos 4 y 6 del Acuerdo 047 de 2013⁴, para indicar que la accionante no demostró haber sido despojada del predio sobre el cual se hubiera ordenado la restitución, por no haber presentado la sentencia o el acto administrativo que así lo ordenara. En efecto, explicó que la Alcaldía ofició a la UAEGRT, para que remitiera copia de la sentencia judicial o del acto administrativo que ordenara la restitución o formalización del predio de propiedad de la demandante, y obtuvo como respuesta que no existe solicitud

¹ El auto obra en folio 66.

² El auto obra en folio 105.

³ A folios 104 obra diligencia de posesión N0. 022 de la Jefe Oficina Asesora de Jurídica

⁴ “ARTICULO CUARTO: los beneficiarios del presente acuerdo serán los contribuyentes que por sentencia judicial hayan sido beneficiarios de las restitución, compensación o formalización, en los términos del artículo 75 de la ley (sic) 1448 de 2011 y los que hayan sido reconocidos mediante acto administrativo y que por motivo de despojo y/o desplazamiento forzado entraron en mora en el pago del impuesto predial, tasas y otras contribuciones y relacionadas con el predio a restituir o formalizar. (...) ARTÍCULO SEXTO. Para el acceso a los beneficios tributarios consignados en el presente acuerdo el contribuyente deberá figurar en la parte resolutoria de la sentencia judicial que ordena la restitución o formalización (...). PARAGRAFO: El presente acuerdo se **podrá** aplicar a predios beneficiarios de la restitución o formalización sin que necesariamente sea ordenada por sentencia judicial (...)” (subrayado y negrilla originales).

de inscripción de la señora Primitiva Valbuena Pedraza en el sistema de registro de tierras despojadas o abandonadas, y por ende, no existe un acto administrativo o sentencia de restitución o formalización a su favor.

3.3 Concluyó que la señora Primitiva vive en el predio “*presuntamente despojado*” porque lo relaciona como dirección de notificación, razón por la cual no se vulneraron sus derechos fundamentales en tanto “*su estado de desplazamiento ya ha cesado pues ha regresado al predio*⁵”. Para sustentar lo expuesto, citó la sentencia T-911 de 2014 de la Corte Constitucional:

“Tal vez una de las razones más importantes que esta Corporación ha identificado y que justifica la procedencia de la solicitud de amparo en este tipo de eventos, es que mientras la persona permanezca en condición de desplazamiento, el amparo constitucional no solo es actual, sino que se convierte en el único mecanismo idóneo para tratar de evitar la vulneración permanente de sus derechos fundamentales”.

3.4. En todo caso, arguyó que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad en tanto el medio idóneo para para solicitar la exoneración del pago de impuesto es ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al efecto, allegó las siguientes pruebas:

- Copia de la resolución Nro. SHM-1703-2730 de 25 de septiembre de 2018, en la que la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, da respuesta al derecho de petición presentado por la señora Primitiva Valbuena Pedraza, negando la exoneración del pago de impuesto predial unificado⁶.
- Copia de la resolución Nro. SHM-1703-2951 de 12 de octubre de 2018, en la que se resuelve el recurso de reposición, confirmando el sentido de la resolución Nro. SHM-1703-2730 de 25 de septiembre de 2018⁷.
- Copia del oficio de 18 de octubre de 2018, emanado del despacho de la Secretaria de Hacienda, sin firma, en el que se solicitó a la UAEGRT allegar sentencia en la que se ordene la restitución o formalización del predio ubicado en el corregimiento Nogales, zona alta montañosa en el Municipio de Guadalajara de Buga⁸.
- Copia del oficio de 18 de octubre de 2018, emanado del despacho de la Secretaría de Hacienda, sin firma, en el que se solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Atención a Víctimas, con el fin de que expida constancia sobre la condición de vulnerabilidad de la señora Primitiva Valbuena Pedraza e indique las fechas en las que se dio inicio al abandono o desplazamiento⁹.

⁵ Folio 72

⁶ Folio 79 al 85

⁷ Folio 86 al 91

⁸ Folio 92

⁹ Folio 93

- Copia del oficio con fecha de recibido 16 de noviembre de 2018, emanado de la UAEGRT, sin firma, en el que informa que en el Sistema de Registro de Tierras despojadas o Abandonadas Forzosamente –en adelante RTDAF-, no existe solicitud de inscripción a nombre de la señora Primitiva Valbuena Pedraza, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 29.281.156 del Valle del Cauca¹⁰.
- Copia del oficio con fecha de 20 de noviembre de 2018, emanado por la Unidad para las Víctimas, suscrito por la directora de Registro y Gestión, en el que hace constar que la señora Primitiva Valbuena Pedraza se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas –RUV- por hechos victimizantes asociados al desplazamiento forzado, ocurridos el 12 de diciembre de 2014¹¹.
- Copia de sentencia de tutela Nro. 102 del 14 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito¹².

4. Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. –UAEGRTDA-

4.1 Mediante respuesta radicada el 1 de marzo de 2019, la UAEGRT¹³, se refiere, en primera medida, a las competencias señaladas en el Art. 105 de la Ley 1448 de 2011. Dicho lo anterior, informa que, al consultar el Sistema de Registro de Tierras Despojadas, no hay registro de solicitud elevada por la accionante a su nombre, mientras que sí encontró tres requerimientos del extinto Instituto Colombiano de Reforma Rural -INCODER, en relación con la existencia de medidas de protección del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA-, que recae sobre los tres inmuebles rurales ubicados en el Municipio de Guadalajara de Buga, los cuales se denominan “El Encanto”, “El Encanto” y “Las Veraneras”.

4.2 La UAEGRT, invita a la accionante para que, si lo considera necesario, presente la solicitud de inclusión en el registro correspondiente, y le indica el proceso y las normas que lo regulan.

4.3 En todo caso, solicita que se le desvincule del proceso, en la medida que no ha vulnerado los derechos invocados.

5. Respuesta de la Unidad para las Víctimas

5.1 A través de respuesta radicada el 6 de marzo de 2019, la Unidad para las Víctimas¹⁴, informa que la señora Primitiva Valbuena Pedraza, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas –RUV-, por el hecho victimizante de desplazamiento, bajo el radicado 405031, desde el día 14 de septiembre de 2005.

¹⁰ Folio 95

¹¹ Folio 96

¹² Folio 97 al 103

¹³ Folios 109 al 111

¹⁴ Folios 112 al 113.

5.2 Adicionalmente, solicita que se le desvincule de la acción judicial por falta de legitimación en la causa por pasiva en la medida en que no es la entidad encargada de exonerar los pagos de impuesto predial.

6. Sentencia de primera instancia

6.1 El 7 de marzo de 2019, el Juzgado Primero Civil Municipal de Buga - Valle, “*negó por improcedente*” la acción de tutela, por considerar que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad en tanto la señora Primitiva Valbuena Pedraza cuenta con la vía de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para la protección de sus derechos¹⁵.

7. Impugnación

7.1 El 12 de marzo de 2019, la accionante impugnó la sentencia del 7 de marzo de 2019¹⁶. En el memorial, además de solicitar que se tenga en cuenta su condición de vulnerabilidad generada por el conflicto armado, indica que el parágrafo del artículo sexto del Acuerdo Municipal 047 de 2016, no exige que medie sentencia para que pueda acceder a la exoneración prevista en dicho acuerdo.

8. Sentencia de segunda instancia

8.1. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, mediante sentencia de 28 de marzo de 2019, confirmó la decisión del juez de primera instancia, en providencia en la que aprovechó para indicar que la condición de víctima de conflicto armado no concede *per se* el derecho a los alivios tributarios definidos por el Concejo Municipal de Buga, dado que, adicionalmente, se debe acreditar que cumplió con todos los requisitos indicados en las normas aplicables.

8.2 El juez de conocimiento señaló que:

“(i) no (sic) existe sentencia judicial o acto administrativo que indique que el predio “El Encanto” del cual se solicita exoneración del pago de impuesto predial fue objeto de medida de restitución compensación o formalización, por la jurisdicción especial de restitución de tierras.

(ii) No se acreditó que el predio “El Encanto” del interés de la actora, estuviera en alguna de las situaciones establecidas en el artículo 5 del acuerdo, pues administrativamente no se ha dispuesto su retorno.

(iii) “No existe solicitud de inscripción en el Registro de la Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente nombre de la señora PRIMITIVA VALVUENA [sic] PEDRAZA, identificada con cédula de cuidada No. 29.281156 de Buga”,

¹⁵ Folios 120 a 129.

¹⁶ El escrito obra a folios 134 al 136.

fue la respuesta emitida por la UNIDAD AADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS, ante la petición realizada por la SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL en razón a la solicitud de exoneración o conducción al pago de impuesto y que fue ordenado en la Resolución SHM-17032730 de septiembre 25 de 2018, requisito que se encuentra contenido en el parágrafo del ARTÍCULO SEXTO del Acuerdo 047 de 2013, en el que se sustenta la actora para asegurar que no se requiere sentencia, pero que el Acuerdo exige una certificación, la cual se echa de menos en el presente caso.”

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la solicitud realizada por la UAEGRT, el juez de segunda instancia instó a la señora Primitiva Valbuena Pedraza, para que se acerque a dicha entidad en orden a realizar los trámites pertinentes a fin de obtener el certificado de que el predio cumple con los requisitos contenidos en el artículo 5 del Acuerdo 047 de 2013.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y en los artículos 50, 51 y 53 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala de Selección Cinco (5) de la Corte Constitucional, mediante auto de 31 de mayo de 2019, resolvió seleccionar el expediente de tutela de la referencia y repartirlo a la Sala Quinta de Revisión.

El Magistrado sustanciador, con base en lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, profirió auto el 28 de junio de 2019, en el que ordenó vincular a la Unidad para las Víctimas, para que: (i) se pronuncie respecto de los hechos y las pretensiones planteadas en el expediente de la referencia; y, (ii) remita copia de los antecedentes que reposan en su oficina sobre la calidad de víctima alegada por la señora Valbuena y su grupo familiar. En la misma providencia se ordenó vincular a la UAEGRT, para que: (i) se pronuncie respecto de los hechos y las pretensiones planteadas en el expediente de la referencia; y (ii) remita copia de los antecedentes que reposan en su oficina sobre el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria Nro. 373-27556 ubicado en el círculo registral de Buga, departamento del Valle del Cauca.

Adicionalmente, solicitó a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga, que arrime copia de las facturas de impuesto predial correspondientes al folio de matrícula inmobiliaria Nro. 373-27556 ubicado en el círculo registral de Buga, departamento del Valle del Cauca y no pagadas, y las decisiones administrativas adoptadas con ocasión de las solicitudes de exoneración del pago de dichos impuestos que haya elevado la señora Valbuena.

Por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, se solicitó a la ciudadana Primitiva Valbuena Pedraza que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto que decretó las pruebas, respondieran las preguntas que se plantean en el mencionado auto.

Fuera del término, y en respuesta al auto de pruebas, se recibió la siguiente información:

1.1. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas¹⁷

La UAEGRT, informó que la señora Primitiva Valbuena no ha comparecido ante esa entidad a solicitar la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, respecto del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nro. 373-27556 denominado "El Encanto", ubicado en la vereda Nogales del municipio de Guadalajara de Buga - Valle del Cauca.

Con relación a la solicitud de condonación de pago del impuesto a favor de las víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado, afirmó que solo podrá hacerse efectiva previo reconocimiento y orden proferida a través de sentencia de un Juez Especializado en Restitución de Tierras.

1.2. Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga¹⁸

La Secretaria de Hacienda, relacionó y remitió los documentos requeridos en el auto de fecha 28 de junio de 2019:

- Copia del recibo del impuesto predial unificado, por el valor de 1'139.390, a nombre de la señora Primitiva Valbuena Pedraza, en la que aparece como propietaria.
- Copia de la consulta individual de Vivanto, donde se relaciona la señora Primitiva como parte de un grupo familiar víctima del conflicto.
- Copia de la petición presentada por la señora Primitiva Valbuena Pedraza, en la que solicitó a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga, se le exonere del pago de impuesto predial de la finca "El Encanto" identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nro. 37327556.
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Primitiva Valbuena Pedraza.
- Copia del folio de matrícula inmobiliaria Nro. 37327556
- Las decisiones administrativas adoptadas con ocasión de las solicitudes de exoneración del pago del impuesto predial unificado:

¹⁷ Documento suscrito por María del Mar Chávez Chavarro, Directora Territorial (e) Valle del Cauca – Eje Cafetero de la UAEGRT. Folio 44 al 63 del tercer cuaderno

¹⁸ Documento suscrito por Margarita Rosa Lozano Marín, Secretaria de Hacienda. Folio 63 al 135 del tercer cuaderno

- Copia de la resolución Nro. SHM-1703-2730 del 25 de septiembre de 2018, en la que la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, da respuesta al derecho de petición presentado por la señora Primitiva Valbuena Pedraza, negando la exoneración del pago de impuesto predial unificado¹⁹, argumentando que: *“ esta oficina no tiene conocimiento de sentencia judicial alguna y/o la administración municipal de Buga no ha proferido acto administrativo, en el cual se indique que el predio de propiedad de la señora Primitiva Valbuena Pedraza se ha declarado la restitución, imposibilidad de restituirla, o la formalización del mismo, como tampoco el término durante el cual dicha situación existió, o si aún existe; no podrá esta Secretaría dar aplicación a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y lo reglado en el Acuerdo Municipal No. 027 de 2013 respecto a la condonación del pago del impuesto predial y sus recargos que recaen sobre la propiedad de la solicitante. ”*
- Copia del acta de notificación de 9 de octubre de 2019, en la que se notifica a la señora Primitiva Valbuena Pedraza de la resolución Nro. SHM-1703-2730 de 25 de septiembre de 2018.
- Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución Nro. SHM1703-2730 de 25 de septiembre de 2018, suscrito por la señora Primitiva Valbuena Pedraza. Expuso su desacuerdo con la decisión alegando que, el artículo sexto del Acuerdo municipal Nro. 047 de 2013, prevé la posibilidad de acceder a estos beneficios -exoneración del pago del impuesto predial- sin necesidad que medie sentencia judicial siempre que haya sufrido un daño como consecuencia del conflicto armado interno, esta condición, de acuerdo a su dicho consta en el Vivanto anexado al derecho de petición.
- Copia de la resolución Nro. SHM-1703-2951 del 12 de octubre de 2018, en la que se resuelve el recurso de reposición, confirmando el sentido de la resolución Nro. SHM-1703-2730 del 25 de septiembre de 2018²⁰. En su momento, la administración municipal expuso:

“Se reitera, que de acuerdo a lo anterior, ni la señora Primitiva Valbuena Pedraza, ni la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas no (sic) han puesto en conocimiento o allegado copia alguna de sentencia judicial en la cual se indique la situación de despojo o restitución del predio de propiedad de la recurrente-peticionaria”.

Ahora bien, teniendo en cuenta el parágrafo del artículo (sic) sexto del Acuerdo Municipal 047 de 2013, esta secretaría solicitará a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación de víctimas para que expida la respectiva constancia de condición de vulnerabilidad manifiesta de la señora Primitiva Valbuena Pedraza, precisando además el periodo de duración de las circunstancias que dieron lugar al Desplazamiento y/o despojo; igualmente se solicitará a la Unidad

¹⁹ Folio 98 al 104 tercer cuaderno

²⁰ Folio 116 al 121

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras despojadas certificar la Inscripción y registro del predio de propiedad de la señora Primitiva Valbuena Pedraza. Por todo lo anterior, se confirmará lo resuelto en la Resolución Nro. SHM 1703 2730 del 25-09-2018 concederá el Recurso de Apelación”

- Copia de resolución Nro. DAM – 856-2018 de 27 de noviembre de 2018, en la que se resolvió el recurso de apelación presentado por señora Primitiva Valbuena Pedraza, en contra la resolución Nro. SHM1703-2730 de 25 de septiembre de 2018. En esta oportunidad, la administración confirmó la decisión tomada en la resolución Nro. SHM-1703-2951 del 12 de octubre de 2018²¹, alegado que:

“observa el despacho que dentro del expediente se encuentra probada la condición de desplazado de la contribuyente, quien rindió declaración ante a personería municipal el día 18 de agosto de 2005 según la constancia de vivato aportada por ella. De igual manera se probó que efectivamente la señora VALBUENA PEDRAZA, es propietaria del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 373-27556, ubicado en la vereda Nogales; sin embargo, no está comprobado que el predio haya sido objeto de despojo o restitución.

Si bien el despacho no cuenta con información adicional que permita acceder a lo pretendido por la contribuyente, debido a que no aporó (sic) los medios probatorios necesarios en este caso la respectiva certificación emitida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras (sic) Despojadas y la respectiva sentencia o certificado de condición de vulnerabilidad, se procederá a confirmar la decisión adoptada por la Secretaría de Hacienda Municipal”.

1.3. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas²²

La Unidad para las Víctimas informó que la accionante y su núcleo familiar, se encuentra incluida en el RUV por desplazamiento forzado, desde el 18 de agosto de 2005.

Indicó que:

“en la respuesta de la Alcaldía Municipal de Guadalajara Buga evidencia un actuar negligente, al negar la aplicación de la exoneración del

²¹ Folio 133 del tercer cuaderno

²² Documento suscrito por John Vladimir Martin Ramos del 25 de octubre de 2016, como Jefe de Oficina asesora Jurídica. Folio 147 al 180

impuesto predial, sin analizar los hechos que expone la accionante y los anexos que soportan su solicitud, en los cuales se demostró que ya la UARIV la reconoció como víctima de desplazamiento forzado desde agosto de 2005. No obstante, la entidad resuelve negar la solicitud con el argumento que solicitará una constancia de desplazamiento, lo cual es contrario a lo expuesto por la Corte Constitucional, pues sujeta el cumplimiento de la medida de exoneración del predial a una condición que no se requiere certificar y adicional si eso fuera así la actora según lo expuesto en su petición si se aportó en la solicitud. Por otra parte, es preciso agregar que para este caso no contamos con acto administrativo de valoración, ya que se trata de una inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) con fecha de valoración 14/09/2005 y, para esa fecha no se expedían actos administrativos de inclusión, puesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 2569 de 2000, se entendía que con la mera inscripción en el registro o actualización en el sistema se daba por notificada la decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Decreto 01 de 1984, según el cual los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. En esas condiciones, debe desvincularse a la UARIV en la medida que no vulneró los derechos fundamentales de petición, debido proceso y el derecho al RUV, en la medida que se encuentra en el mismo y se le ha suministrado toda la oferta institucional”.

1.4. Primitiva Valbuena Pedraza

A través del Personero Municipal de Guadalajara de Buga, con oficio de fecha 22 de agosto de 2009, la señora Primitiva allegó la información requerida por este despacho en auto de fecha 28 de junio de 2019, relacionada con la forma (i) en la que adquirió el bien inmueble del que se solicita la exoneración del pago del impuesto predial; (ii) en que ocurrieron los hechos de violencia que originaron el desplazamiento de ella y su familia; y, (iii) en la que vive en la actualidad. Al respecto, sostuvo que:

“(…) el predio objeto de la acción de tutela fue adquirido el 5 de marzo de 1987 a través de una compraventa del señor Simón Valbuena y María Waldina Pedraza mediante escritura pública No. 347. Dicho inmueble lo habite[sic] junto [sic] mis padres y mis hijos desde el momento que lo compre [sic] hasta el día en que fui desplazada hecho ocurrido en el año 2004. En el cual mi padre utilizaba la tierra para cultivo de frijol y criaba terneros.

(...)

Hace aproximadamente 15 años una noche las fuerzas armadas al margen de la ley sacaron a mis hermanos JOAQUIN VALBUENA Y ANTONIO

VALBUENA de sus parcelas y los asesinaron, al poco tiempo de haber ocurrido esto por miedo a que nos hicieran daño a mí y a mis hijos y por la dura situación económica en la que comenzamos a vernos, decidí dejar mi finca abandonada y me desplace hacia el municipio de Buga en la zona urbana en una casa de la cual no toco [sic] pagar arrendo. Al año siguiente mi hijo OCTAVIO SANCHEZ rindió declaración en la Personería Municipal de Guadalajara de Buga donde manifestó todo lo ocurrido y me incluyo [sic] en su declaración. Después de haberme desplazado a la ciudad de Buga me dedique [sic] a la modistería y a los oficios domésticos mientras estuve allí, sin embargo pude retornar a la Región de la cual fui desplazada (crucero Nogales) donde junto con un hermano nos dedicamos a las actividades agrícolas, pero no en la finca donde residía anteriormente dado que por el abandono de tantos años no se pudo volver a habitar. Actualmente soy conocedora de que la finca de la cual fui desplazada se encuentra deshabitada. Como mencione [sic] anteriormente actualmente vivo con dos hermanos y un sobrino en una pequeña finca que era de mi esposo, en la cual desarrollamos actividades agrícolas como siembra café y ordeño de 4 vacas y con la venta de lo producido es que podemos cubrir los gastos de cada uno de mis hermanos y el mío.

(...)

La deuda de los impuestos jamás me fue notificada sin embargo, por reuniones de las personas víctimas del conflicto me di cuenta que en otros municipios del país se estaban dando alivios y/o exoneración de impuestos a personas víctimas, además también por información de vecinos de la región me di cuenta que en la personería Municipal de Guadalajara de Buga, le estaban prestando acompañamiento a las personas Víctimas del Conflicto Armado a fin de que la Alcaldía Municipal nos diera beneficios como el alivio o la exoneración de impuestos a través de acción de tutela(...)”.

2. Competencia

Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Planteamiento de los problemas jurídicos

De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar si ¿la Alcaldía de Guadalajara de Buga vulneró la protección especial de la población desplazada, el derecho a la reparación integral de la accionante, al negar la condonación del pago del impuesto predial de un bien inmueble que fue abandonado forzosamente, aun cuando cumple los requisitos exigidos en el Acuerdo Municipal que los establece?

Con el fin de resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a: (4) la legitimación para actuar y el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, de subsidiariedad e inmediatez; (5) Los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y a la no repetición. El derecho al alivio de los pasivos, como componente de la reparación integral a las víctimas; (6) los principios de buena fe y de solidaridad aplicados a favor de las víctimas del conflicto armado; y, (7) resolverá el caso concreto.

4. Examen de procedencia de la acción de tutela

4.1. Legitimación en la causa

4.1.1. *Legitimación en la causa por activa.* El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Además, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991²³ establece que “*podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos*”.

En esta oportunidad, Primitiva Valbuena Pedraza, en nombre propio, presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia, a la reparación integral. Por tanto, está legitimada en la causa para actuar, dado que la acción de tutela que se tramita es clara al señalar que puede ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales.

4.1.2. *Legitimación en la causa por pasiva.* El artículo 86 de la Constitución Política define la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario que procede para la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

En el caso específico, por la naturaleza del ente territorial accionado, y en la medida que se está ante una autoridad local, el mecanismo de amparo constitucional resulta procedente contra la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga.

4.2. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

²³ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha señalado que el respeto a los requisitos de *subsidiariedad* e *inmediatez*, como exigencias generales de procedencia de la acción de tutela, ha sido tradicionalmente una condición necesaria para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de los derechos fundamentales, por vía excepcional.

4.2.1. *Subsidiariedad*. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio alternativo de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción tutela debe ser más flexible cuando están comprometidos derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, porque, en desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, el Estado les debe garantizar un tratamiento diferencial positivo.

La Corte Constitucional en reiteradas providencias ha señalado que las víctimas del desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional, dado que *“se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional”*²⁴.

Por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, el Estado debe orientar sus actuaciones a superar las circunstancias que configuran su situación de vulnerabilidad, como, por ejemplo, la pérdida de su hogar y la ausencia de fuentes de ingresos para su sustento.

Ahora bien, dado el particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos²⁵, al menos por las siguientes razones:

²⁴ Sentencia T-268 de 2012.

²⁵ Ver sentencias T-085 de 2010; T-620 y T-840 2009; T-496 de 2007; T-086 y T-468 de 2006; T-175, T-563, T-1076, T-882 y T-1144 de 2005; T-740 y T-1094 de 2004, entre otras.

(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 encuentran²⁶; (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 desplazada²⁷; y, (iii) por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión²⁸.

El caso objeto de estudio plantea una controversia que reviste especial relevancia constitucional, en tanto involucra el posible goce efectivo de los derechos fundamentales de la señora Primitiva Valbuena, como víctima del conflicto armado, por lo que la acción de tutela resulta ser el medio idóneo y eficaz para perseguir su amparo.

En consecuencia, la Sala llama la atención del Juez de primera instancia, en tanto desconoció que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción de tutela debe ser más flexible cuando están comprometidos derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, porque, en desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, el Estado les debe garantizar un tratamiento diferencial positivo.

4.2.2. *Inmediatez*. En lo que hace referencia al denominado requisito de *inmediatez*, la acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia²⁹.

En el caso bajo estudio, la Sala advierte el cumplimiento del requisito de *inmediatez* dado que la accionante presentó la acción de tutela el 20 febrero de 2019, es decir, dentro de un plazo razonable si se tiene en cuenta que el 27 de noviembre de 2018 se resolvió el recurso de apelación confirmando el sentido de la resolución Nro. SHM-1703-2951 del 12 de octubre de 2018, que niega la exoneración en el pago del impuesto predial.

5. Los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y a la no repetición. El derecho al alivio de los pasivos, como componente de la reparación integral a las víctimas.

²⁶ Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009; T-1135 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-468 de 2006; T-175, T-563, T-882, T-1076 y T-1144 de 2005; T-1094, T-740 y T-025 de 2004.

²⁷ Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008, entre otras.

²⁸ Sentencia T-192 de 2010.

²⁹ En este sentido, puede consultarse Corte Constitucional, Sentencias, C-166 de 2017, T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-905 de 2006, T-1084 de 2006, T-1009 de 2006, T-792 de 2007, T-825 de 2007, T-243 de 2008, T-299 de 2009, T-265 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, T-328 de 2010, entre muchas otras.

5.1 En relación con los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la garantía de no repetición, la jurisprudencia constitucional ha abordado su estudio desde dos ámbitos que se interrelacionan entre sí³⁰: (i) en el marco del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y (ii) desde la perspectiva de la Constitución Política y los desarrollos jurisprudenciales que en la materia ha adoptado.

5.2 En el primer caso (del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos) los derechos de las víctimas de delitos, especialmente de graves violaciones a los derechos humanos, se encuentran reconocidos por el derecho internacional, lo cual tiene una evidente relevancia constitucional (i) de conformidad con el artículo 93 superior, por tratarse de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos, prohíben su limitación en los estados de excepción y prevalecen en el orden interno, (ii) por cuanto los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y (iii) porque esta Corporación ha reconocido el carácter prevalente de las normas de Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y los derechos fundamentales en general de las víctimas del conflicto armado interno de nuestro país.

Dentro de los instrumentos internacionales más relevantes que reconocen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos –art.8-, la Declaración Americana de Derechos del Hombre –art. 23-, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder –arts. 8 y 11-, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra –art. 17-³¹, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “principios Joinet” –arts. 2, 3, 4 y 37-, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), que extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos - parte III, párrafo 5-, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional³².

En este marco puntual, se ha reconocido que las víctimas de delitos en general y de graves violaciones a los derechos humanos en particular, tienen derecho a obtener una *reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido*³³, a la vez

³⁰ Se pueden consultar las siguientes sentencias: C-166 de 2017, C 330 de 2016, C- 795 de 2014, C-099 de 2013, C-820 de 2012, C- 715 de 2012.

³¹ Ley 171 de 1994

³² Aprobado en Colombia mediante la Ley 65 de 1979.

³³ Citada en la sentencia C 166 de 2017. Así lo establece la Resolución No. 60/147 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Capítulo VII No. 11 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las

que debe ser *justa, suficiente y proporcional* a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño mismo.

El mismo criterio ha sido recogido en los pronunciamientos que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órgano jurisdiccional e intérprete autorizado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto la sentencia C-715 de 2012 sintetizó la postura que sobre tales derechos ha asumido ese órgano internacional³⁴.

A partir de lo anterior, es posible concluir que en el derecho internacional se ha establecido una conexión importante entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación predicables como garantías básicas a las que tienen derecho las víctimas. En especial, respecto del derecho a la reparación integral se ha precisado que (i) las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario o de crímenes de lesa humanidad tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, proporcional, integral y eficaz respecto del daño sufrido; (ii) la reparación se concreta a través de la *restitución íntegra o plena* al estado anterior al hecho que generó la victimización, pero

víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Sobre el punto, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone dentro de las competencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reparación debida y la justa indemnización a la parte lesionada.

³⁴ La sentencia C 715 de 2012 lo sintetiza así: “ (...) *en relación con el derecho a la justicia, la CIDH ha reiterado en múltiples oportunidades que este derecho implica, de un lado, (i) una obligación de prevención de los atentados y violaciones de derechos humanos, y de otra, (ii) una vez ocurrida la violación, la garantía de acceso a un recurso judicial sencillo y eficaz por parte de las víctimas, lo cual supone a su vez (iii) la obligación de los Estados partes de investigar y esclarecer los hechos ocurridos, así como (iv) la de perseguir y sancionar a los responsables, (v) accionar que debe desarrollarse de manera oficiosa, pronta, efectiva, seria, imparcial y responsable por parte de los Estados. Así mismo, (vi) ha establecido la CIDH que estos recursos judiciales se deben adelantar con respeto del debido proceso, (vii) dentro de un plazo razonable, y (viii) que figuras jurídicas tales como la prescripción penal, la exclusión de la pena o amnistías son incompatibles con graves violaciones de los derechos humanos. Finalmente, (ix) ha insistido la CIDH que todas estas obligaciones se dirigen a cumplir con el deber de los Estados de prevenir y combatir la impunidad, la cual es definida por la Corte como la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana. En el mismo sentido, (x) ha insistido la Corte en la gravedad de las consecuencias que aparea la impunidad, tales como la repetición crónica de las violaciones y la indefensión de las víctimas y sus familiares. Respecto del derecho a la verdad, la CIDH ha afirmado que este implica (i) el derecho de las víctimas y de sus familiares a conocer la verdad real sobre lo sucedido, (ii) a saber quiénes fueron los responsables de los atentados y violaciones de los derechos humanos, y (iii) a que se investigue y divulgue públicamente la verdad sobre los hechos. Así mismo, (iv) en el caso de violación del derecho a la vida, el derecho a la verdad implica que los familiares de las víctimas deben poder conocer el paradero de los restos de sus familiares. De otra parte, (v) la CIDH ha resaltado el doble carácter del derecho a la verdad, que no solo se predica respecto de las víctimas y sus familiares, sino respecto de la sociedad como un todo con el fin de lograr la perpetración de la memoria histórica. Finalmente, (vi) la CIDH ha evidenciado la conexidad intrínseca entre el derecho a la verdad, y el derecho a la justicia y a la reparación. Acerca del derecho a la reparación, la Corte ha determinado que (i) las reparaciones tienen que ser integrales y plenas, de tal manera que en lo posible se garantice restitutio in integrum, esto es, la restitución de las víctimas al estado anterior al hecho vulneratorio, y que (ii) de no ser posible la restitución integral y plena, se deben adoptar medidas tales como indemnizaciones compensatorias. Así mismo, (iii) la CIDH ha determinado que la reparación debe ser justa y proporcional al daño sufrido, (iv) que debe reparar tanto los daños materiales como inmateriales, (v) que la reparación del daño material incluye tanto el daño emergente como el lucro cesante, así como medidas de rehabilitación, y (vi) que la reparación debe tener un carácter tanto individual como colectivo, este último referido a medidas reparatorias de carácter simbólico. En relación con el derecho a la reparación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la obligación de reparar e indemnizar a las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención.*”.

también a través de la indemnización, de la rehabilitación, de la satisfacción de alcance colectivo, y de la garantía de no repetición; (iii) la reparación a las víctimas por el daño ocasionado se refiere tanto a los daños materiales como a los inmateriales, (iv) la reparación se concreta a través de medidas tanto individuales como colectivas, y que (v) estas medidas se encuentran encaminadas a restablecer a la víctima en su dignidad por el grave daño ocasionado.

Ahora, desde la perspectiva de la Constitución Política y los desarrollos jurisprudenciales que en la materia ha adoptado la Corte Constitucional, la interpretación armónica de los artículos 1, 2, 15, 21, 93, 229 y 250 de la Carta, así como de los estándares internacionales sobre los derechos de las víctimas, ha consolidado una línea jurisprudencial pacífica y uniforme con base en la cual, los derechos de las víctimas de delitos no se agotan con la reparación económica de los perjuicios ocasionados, sino que se integra de otros componentes adicionales. Así, se ha entendido que existe un derecho fundamental a la reparación del daño causado.

Justamente en lo relacionado con el *derecho a la reparación integral*, las reglas jurisprudenciales fueron unificadas de la siguiente forma:

*“En cuanto al **derecho a la reparación**, la jurisprudencia de la Corte ha fijado los siguientes parámetros y estándares constitucionales, en armonía con el derecho y la jurisprudencia internacional en la materia:*

(i) el reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos, y de que por tanto éste es un derecho internacional y constitucional de las víctimas, como en el caso del desplazamiento forzado;

(ii) el derecho a la reparación integral y las medidas que este derecho incluye se encuentran regulados por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, aspectos que no pueden ser desconocidos y deben ser respetados por los Estados obligados;

(iii) el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no solo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas;

(iv) las obligaciones de reparación incluyen, en principio y de manera preferente, la restitución plena (restitutio in integrum), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de

sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas;

(v) de no ser posible tal restablecimiento pleno es procedente la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado;

(vi) la reparación integral incluye además de la restitución y de la compensación, una serie de medidas tales como la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición. Así, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los derechos y bienes jurídicos y materiales de los cuales ha sido despojada la víctima; la indemnización de los perjuicios; la rehabilitación por el daño causado; medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; así como medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan;

(vii) la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva;

(viii) en su dimensión individual la reparación incluye medidas tales como la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación;

*(ix) en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad (...)*³⁵ (Resaltado fuera del texto original).

El daño acaecido por la violación grave de los derechos humanos genera a favor de la víctima el derecho fundamental a la reparación integral de los perjuicios directamente ocasionados con la transgresión, a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición.

En aplicación del mandato jurídico-objetivo que reconoce el derecho a la reparación integral³⁶, el Legislador estableció algunos mecanismos de reparación para aliviar la situación patrimonial de las víctimas en relación con los pasivos que se generaron durante el tiempo de despojo o de desplazamiento

³⁵ Sentencia C-715 de 2012, reiterada en las sentencias C-099 de 2013 y C-795 de 2014.

³⁶ En la sentencia T- 738 de 2017, se refiere a la reparación integral en los siguientes así: La Corte ha señalado que el término reparación es empleado por “Ley 1448 en dos sentidos: en un sentido amplio o genérico, que “alude a la totalidad de las acciones en beneficio de las víctimas desarrolladas a todo lo largo de su preceptiva”, y en un sentido estricto, “que corresponde al concepto de reparación propio del derecho penal, como garantía esencial de las víctimas del hecho punible junto con la verdad y la justicia”. Sobre esta base, concluyó que la norma examinada se refería al efecto reparador en el primero de los sentidos indicados, esto es, como un “efecto positivo, garantizador de derechos y restablecedor de la dignidad humana que es común a todas las acciones que el legislador creó en esta Ley 1448 de 2011 en beneficio de las víctimas” (Corte Constitucional. Sentencia C-912 de 2013).

forzado de sus bienes. Dicho alivio quedó consagrado, como expresión de la solidaridad y del derecho a la reparación, en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 así:

*“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**”³⁷ (énfasis añadido).*

5.3 La Ley 1448 de 2011 buscó superar los problemas generados por el conflicto armado, consagrando, por ejemplo, medidas con efecto reparador para las víctimas de desplazamiento forzado. Así, tal como se evidencia en el caso concreto, las entidades territoriales han seguido cobrando el impuesto predial sobre los predios que han sido abandonados o despojados³⁸ a pesar de que sus propietarios no han podido disfrutar del bien inmueble por encontrarse en situación de desplazamiento forzado. Por ello, el artículo 121 de dicha ley impone a las entidades territoriales un mandato legal orientado a establecer mecanismos de alivio y/o exoneración de los pasivos por el no pago del impuesto predial a favor de las víctimas.

Dicho artículo se encuentra ubicado en el Capítulo sobre restitución de tierras y otras disposiciones generales del Título IV referido a la reparación de las víctimas; por lo tanto, el mecanismo de alivio y/o exoneración del impuesto predial es una de las medidas con efecto reparador diseñadas especialmente para aquellos que no pudieron gozar de sus bienes por el despojo o el desplazamiento del que fueron víctimas.

5.4 De igual manera esta Corporación en reiteradas sentencias, tales como la T-347 de 2014, T-911 de 2014, T-380 de 2016, T-278 de 2017 y T-449 de 2017, se ha pronunciado sobre el deber que le asiste a las autoridades de establecer, a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado, mecanismos de alivio y/o condonación de los pasivos, sosteniendo que en estos eventos deben protegerse los derechos a la reparación integral en virtud del principio de solidaridad. La Corte Constitucional a través de sentencia T-738 de 2017 también se refirió a

³⁷ Artículo 121 de la Ley 1448 de 2011.

³⁸ El despojo es definido en el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 como: “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”. Y en el mismo artículo se define el abandono forzado así: “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75”.

“la divergencia de las órdenes o remedios constitucionales que se emplearon en las providencias comentadas” y sintetizó la regla jurisprudencial así:

“Se vulneran los derechos a la protección especial a la población desplazada y al trato preferente de esta población (artículos 13 y 95 de la Constitución) por violar el principio constitucional de solidaridad y la obligación de asistir a las personas que se encuentran en circunstancias de extrema vulnerabilidad, al cobrar un impuesto predial de un bien inmueble que fue abandonado forzosamente o despojado cuando las entidades territoriales no han cumplido, en desarrollo de sus competencias, el mandato legal de exoneración y/o alivio tributario previsto en el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011³⁹, mediante la aprobación de un Acuerdo municipal.”

5.5 En todo caso, la Sala advierte que el *sub judice* se diferencia de los casos resueltos en las providencias citadas porque la autoridad municipal promulgó un Acuerdo que permite condonar a las víctimas del pago del impuesto predial unificado. En consecuencia, corresponde a la Sala verificar el cumplimiento de los requisitos indicados en dicho Acuerdo.

6. Los principios de buena fe y de solidaridad aplicados a favor de las víctimas del conflicto armado

6.1 Varias son las providencias de esta Corporación que, de manera concreta, se han referido a la forma en que se reconoce el principio de buena fe en cabeza de las víctimas del conflicto armado⁴⁰. Es así como, en la sentencia T-333 de 2019 se dijo:

³⁹ Esta *ratio decidendi* se deriva de la lectura de las tres providencias cuyas razones de la decisión son las siguientes:

(i) “Se amparan los derechos de la población desplazada cuando un municipio cobra el impuesto predial de un bien inmueble que fue abandonado forzosamente o despojado, sin establecer mecanismos de alivio tributarios en consideración de la situación de extrema vulnerabilidad de una víctima de desplazamiento forzado” (T-347 de 2014).

(ii) “En vista de lo anterior, la Sala de Revisión observa que la Alcaldía Municipal de El Carmen desconoció los mandatos constitucionales y legales de protección a la población que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, víctima del desplazamiento forzado, como la señora Pérez De Quintero, al cobrar lo adeudado por concepto del impuesto predial sobre tres bienes inmuebles rurales que debió abandonar forzosamente, pues omitió dar un trato preferente en virtud de los artículos 13 y 95 de la Constitución, este último que se concreta en la obligación de asistir a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y, el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, al no adoptar medidas de alivio” (T-911 de 2014).

(iii) “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 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 peticionario 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” (T-380 de 2016).

⁴⁰ Sentencia T-142 de 2017.

*“Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una **inversión de la carga de la prueba**. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno”* (resaltado fuera de texto).

Por su parte, la sentencia T-274 de 2018, señaló:

“Las peticiones de estas víctimas de inclusión en el RUV, conforme a los lineamientos previstos por los artículos 36 y 37 del Decreto 4800 de 2011 y los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, deben ser examinadas “en aplicación de los principios de buena fe, pro homine, geo-referenciación o prueba de contexto, in dubio pro víctima, credibilidad del testimonio coherente de la víctima. En complemento, se debe hacer una lectura a la luz del conflicto armado y la diversidad étnica y cultural”.

Y la sentencia T-393 de 2018, frente a este principio se pronuncia en los siguientes términos:

“Como lo ha indicado la Corte en reiterada jurisprudencia, en aplicación de los principios de buena fe y el principio pro personae, en caso de duda, deberán tenerse por ciertas las afirmaciones de las víctimas del conflicto armado. Así mismo, según lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011, se presume la buena fe de las víctimas, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias del daño, mediante cualquier medio legalmente aceptado. En este último evento, opera la inversión de la carga de la prueba pues será la UARIV quien deberá probar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por los peticionarios. En atención a estos principios, para el presente caso, la UARIV debió dar por cierta la información que presenta la accionante, a menos que, en efecto, lograra evidenciar la falta de un nexo causal entre el hecho victimizante y el conflicto armado. Ello, por cuanto, como lo reconoce la misma entidad demandada, la carga probatoria está a su cargo y en ese sentido resulta desproporcionado exigirle a la demandante que sea ella quien aporte todos los elementos probatorios que soporten su solicitud de inclusión”.

El principio de buena fe también fue objeto de desarrollo legislativo en la Ley 1448 de 2011 reconociendo -en el artículo 5⁴¹- la presunción de buena fe de las

⁴¹ Ley 1448 de 2011. “ARTÍCULO 5o. PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.

víctimas, al momento de acreditar el daño, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias sobre la ocurrencia de este, mediante cualquier medio legalmente aceptado. En este último evento, opera la **inversión de la carga de la prueba**⁴² pues resulta desproporcionado exigirle a la víctima que sea ella quien aporte todos los elementos probatorios que soporten su solicitud, como se observa en el caso aquí estudiado.

6.2 En cuanto al principio de solidaridad, la Corte Constitucional lo ha definido como: *“un deber, impuesto a toda persona por el solo 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. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”*⁴³.

Este principio tiene su fundamento en los artículos 1 y 95-2 de la Constitución. El primero establece que *“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”*. El segundo, por su parte, afirma que *“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”*.

6.3 En el ámbito legislativo, la Ley 1448 de 2011⁴⁴, también se refiere a este principio señalando -en el artículo 14- que: *“La superación de la vulnerabilidad manifiesta de las víctimas implica la realización de una serie de acciones que comprende: (...) **El deber de solidaridad** y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas, y el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación; y la participación activa de las víctimas”*. Así mismo, el artículo 32 de la citada Ley, frente a los programas de protección integral, señala que: *“Los programas de protección deberán incluir en su revisión e implementación un carácter integral que incluya los siguientes criterios: (...) Las autoridades competentes pondrán en marcha una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que **fomente la solidaridad social a nivel local y nacional**”* (Negrilla fuera de texto).

En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas.

En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley”.

⁴² Sentencia T-142 de 2017.

⁴³ Sentencia C-767/14, citada a su vez en la Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

⁴⁴ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

6.4 El principio de solidaridad tiene *dos facetas*⁴⁵: (i) es un elemento esencial del Estado social de derecho, y (ii) es un deber constitucional impuesto a todos los miembros de la sociedad. En tanto elemento esencial, el principio de solidaridad obliga al Estado a actuar e intervenir las relaciones sociales en favor de los más desventajados, lo que justifica la vigencia de unos deberes fundamentales estatales relacionados con la protección de las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta (art. 13). Por otro lado, en su faceta de deber constitucional, la Corte ha definido la solidaridad como “*un deber, impuesto a toda persona por el solo 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*”⁴⁶.

6.5 Debido a la indeterminación del contenido concreto de las acciones que son exigibles a los ciudadanos y a las autoridades en aplicación del principio de solidaridad, la Corte ha considerado que le corresponde al Legislador determinarlas⁴⁷. Sin embargo, excepcionalmente, cuando se trata de sujetos en situación de debilidad manifiesta o de especial protección constitucional, tal y como puede ocurrir en ciertas circunstancias concretas con las víctimas de desplazamiento forzado, este Tribunal ha precisado el alcance de las facultades del juez de tutela para exigir su cumplimiento, en los siguientes términos:

*“(...) cuando se verifica el incumplimiento del deber de solidaridad por parte de una autoridad pública o de un particular que preste un servicio público y con su acción u omisión vulnere los derechos fundamentales de una persona víctima de desplazamiento forzado, y se encuentra en situación de debilidad manifiesta, el juez constitucional puede exigir por medio de la acción de tutela, el cumplimiento del principio de solidaridad, con el fin de lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales. Las consecuencias o efectos de la aplicación de tal principio deberán precisarse en cada caso atendiendo diferentes aspectos”*⁴⁸.

6.6 El alivio y las exoneraciones del impuesto predial a la población desplazada, es una de las formas posibles de realizar el principio de solidaridad. Sin embargo, esta no es la única modalidad para materializarlo, por lo que las entidades tienen -en ejercicio de sus competencias- la facultad de decidir entre las alternativas que concreten este principio constitucional⁴⁹.

7. Análisis del caso concreto

⁴⁵ Sentencia T-738/17

⁴⁶ Sentencia T-413 de 2013.

⁴⁷ Sentencia T-181 de 2012.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-347 de 2014.

⁴⁹ Sentencia T-738 de 2017, citado a su vez en las sentencias T-347 de 2014, T-911 de 2014, T-380 de 2016 y T-278 de 2017, la Corte utilizó el principio de solidaridad para sustentar las órdenes a los municipios dirigidas al cumplimiento de su obligación de establecer alivios y/o medidas de exoneración de impuesto predial a la población desplazada.

7.1 La señora Primitiva Valbuena Pedraza se desplazó en el año 2004 de su predio⁵⁰ ubicado en la vereda Nogales, zona rural montañosa del Municipio de Guadalajara de Buga⁵¹ hacia el Municipio de Buga, zona urbana. En la respuesta que aportó a esta Corporación con ocasión del proceso que ahora se dijo, afirmó que: *“hace aproximadamente 15 años una noche las fuerzas armadas al margen de la ley sacaron a mis hermanos JOAQUIN VALBUENA Y ANTONIO VALBUENA de sus parcelas y los asesinaron”*, razón por la que abandonó su predio y se desplazó hacia el Municipio de Buga. Agregó que pudo retornar a la región de la cual fue desplazada (crucero Nogales) donde, junto a un hermano, se dedica a las actividades agrícolas. Manifestó que, su predio no ha podido volver. Actualmente vive con dos hermanos y un sobrino en una pequeña finca que era de su esposo, desarrollando actividades agrícolas como siembra de café y ordeño de 4 vacas, y con la venta de lo producido cubre los gastos diarios de alimentación y mantenimiento de ella y sus hermanos, razón por la cual no le ha sido posible pagar el impuesto predial⁵².

7.2 El 14 de septiembre de 2018, presentó ante la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, petición para acogerse a lo estipulado en el parágrafo único del artículo 6 del Acuerdo Municipal Nro. 047 de 13 de agosto de 2013⁵³, que contempla la exoneración del pago del impuesto predial a las víctimas del conflicto armado.

7.3 Mediante resolución Nro. SHM-1703-2730 de 25 de septiembre de 2018⁵⁴, la administración negó la petición, porque *“no tiene conocimiento de sentencia judicial alguna/o la administración municipal de Buga no ha proferido acto administrativo, en el cual se indique que el predio de propiedad de la señora Primitiva Valbuena Pedraza se ha declarado la restitución, imposibilidad de restituirla, o la formalización del mismo, como tampoco el término durante el cual dicha situación existió, o si aún existe”*. Contra la anterior decisión, la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación. El 11 de octubre de 2018, la administración confirmó la decisión de negar la exoneración del pago del impuesto predial unificado solicitada por la señora Primitiva Valbuena Pedraza, a través de resolución Nro. DAM – 856-2018 de 27 de noviembre, resolvió el recurso de apelación, confirmando el sentido de la resolución Nro. SHM-1703-2951 del 12 de octubre de 2018, así:

“esta oficina no tiene conocimiento de sentencia judicial alguna/o la administración municipal de Buga no ha proferido acto administrativo, en el cual se indique que el predio de propiedad de la señora Primitiva Valbuena Pedraza se ha declarado la restitución, imposibilidad de restituirla, o la formalización del mismo, como tampoco el término durante el cual dicha situación existió, o si aún existe; no podrá esta

⁵⁰ El predio se encuentra ubicado en el corregimiento Nogales, zona alta montañosa en el Municipio de Guadalajara de Buga, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 37327556.

⁵¹ Folios 11 y 12

⁵² Folio 12

⁵³ Folio 32 al 38

⁵⁴ Folio 79 al 86

Secretaría dar aplicación a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y lo reglado en el Acuerdo Municipal No. 027 de 2013 respecto a la condonación del pago del impuesto predial y sus recargos que recaen sobre la propiedad de la solicitante”.

7.4 El 20 de febrero de 2019, la señora Primitiva Valbuena Pedraza, presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral. Lo anterior, debido a la decisión de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de negar la exoneración del pago del impuesto predial unificado, de un inmueble de su propiedad y que tuvo que abandonar.

7.5 La Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga, explicó que la negación de la exoneración del pago del impuesto predial unificado se debió a que, dentro de las pruebas aportadas por la accionante el 14 de septiembre de 2018, no están los documentos exigidos en la Ley 1448 de 2011 y en el Acuerdo 047 de 2013, que indican que, para el acceso a los beneficios tributarios, el contribuyente deberá figurar en la parte resolutoria de la sentencia que ordena la restitución o formalización, y que en el presente caso la señora Valbuena no lo aportó. Tanto en la resolución que resuelve el recurso de reposición, como el de apelación, el ente territorial manifestó que, teniendo en cuenta lo regulado en el parágrafo del artículo sexto del Acuerdo municipal Nro. 047 de 2013⁵⁵, solicitará a la Unidad para las Víctimas que expida la respectiva constancia de la condición de vulnerabilidad manifiesta de la señora Primitiva Valbuena Pedraza, precisando, además, el periodo de duración de las circunstancias que dieron lugar al desplazamiento y/o despojo; igualmente, dice que solicitará al UAEGRT certificar la inscripción y el registro del predio de propiedad de la señora Primitiva Valbuena Pedraza.

7.6 El Juez, en primera instancia, negó por improcedente la acción de tutela al considerar que la señora Primitiva Valbuena Pedraza tiene la vía de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para la protección de sus derechos al debido proceso, dignidad humana, mínimo vital, acceso a la justicia y reparación integral.

⁵⁵ ARTICULO SEXTO.- “Para el acceso a los beneficios tributarios consignados en el presente Acuerdo, el contribuyente beneficiario deberá figurar en la parte resolutoria de la sentencia judicial que ordena la restitución o la formalización, para el efecto, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de sus Direcciones Territoriales hará llegar a la Administración Municipal la copia de las sentencias judiciales que ordenen la restitución o formalización de predios. PARAGRAFO: El presente Acuerdo se podrá aplicar a predios beneficiarios de la restitución o formalización sin que necesariamente sea ordenada por sentencia judicial, siempre y cuando el contribuyente cumpla con la definición de víctima señalada en el artículo 3ro de la Ley 1448 de 2.011. Para efectos de la constancia de su condición de vulnerabilidad manifiesta, la Administración Municipal solicitará la respectiva certificación ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas.”

7.7 Por su parte, el Juez de tutela, en segunda instancia, confirmó la decisión del juez de primera instancia, al considerar que su condición de víctima del conflicto armado no le concede *per se*, el derecho a los alivios tributarios definidos por el Concejo Municipal de Buga, dado que debe acreditar que cumplió con todos los requisitos que las normas transcritas mencionan y de las que no hay prueba en el expediente.

7.8 Al respecto, la Sala encuentra que, aun cuando la accionante no cuenta con una sentencia que ordene la restitución y formalización del predio, en el caso bajo estudio sí se encuentra acreditado uno de los presupuestos señalados en el Acuerdo Municipal 047 de 2013, para obtener el reconocimiento de la exoneración tributaria, atendiendo las siguientes razones:

El Acuerdo Municipal 047 de 2013, contempla varios escenarios para condonar el valor causado del impuesto predial, el primero de ellos lo regulan los artículos 1 y 4 así:

ARTICULO PRIMERO.- Condónese el valor ya causado del impuesto predial unificado, incluido los intereses corrientes y moratorios, generado sobre los bienes inmuebles restituidos o formalizados que en el marco de la aplicación de la Ley 1448 hayan sido beneficiarios de la medida de restitución mediante sentencia judicial, así como sobre aquellos bienes inmuebles que hayan sido restituidos, retornados o formalizados desde la esfera administrativa, sin que medie dicha sentencia, siempre que sea a favor de las víctimas de la violencia relacionadas con los procesos de restitución de tierras.
(...)

ARTÍCULO CUARTO.- Los beneficiarios del presente Acuerdo serán los contribuyentes que por sentencia judicial hayan sido beneficiarios de la restitución, compensación o formalización, en los términos del artículo 75 de, la ley 1448 de 2011, y los que hayan sido reconocidos mediante acto administrativo y que por motivo del despojo y/o el desplazamiento forzado entraron en mora en el pago del impuesto predial, tasas y otras contribuciones relacionadas con el predio a restituir o formalizar.

Los artículos citados, contemplan dos opciones para ser beneficiado en la condonación del pago del impuesto predial: (i) quienes cuenten con una sentencia de restitución, formalización o compensación; y (ii) quienes, desde la esfera administrativa, se les haya restituido, formalizado o retornado sus bienes inmuebles.

En el caso bajo estudio, no se cumplen las condiciones descritas, tal como lo indica la respuesta allegada por la UAEGRT⁵⁶, en la que se informó que la

⁵⁶ Oficio del 11 de julio de 2019, suscrito por María del Mar Chávez Chavarro, Directora Territorial (e) Valle del Cauca – Eje Cafetero de la UAEGRT. Folio 44 al 49 del tercer cuaderno

señora Primitiva Valbuena no ha solicitado la inscripción -en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente- del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nro. 373-27556 denominado "El Encanto", ubicado en la vereda Nogales del municipio de Guadalajara de Buga - Valle del Cauca.⁵⁷ Por lo tanto, no existe actuación administrativa o judicial de conocimiento de esa entidad en el que se dé cuenta la restitución, formalización o retorno al predio.

No obstante lo anterior, el artículo 6° del Acuerdo Municipal citado, dispone que:

“ARTICULO SEXTO.- Para el acceso a los beneficios tributarios consignados en el presente Acuerdo, el contribuyente beneficiario deberá figurar en la parte resolutoria de la sentencia judicial que ordena la restitución o la formalización, para el efecto, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de sus Direcciones Territoriales hará llegar a la Administración Municipal la copia de las sentencias judiciales que ordenen la restitución o formalización de predios.

*PARAGRAFO: El presente Acuerdo se podrá aplicar a predios beneficiarios de la restitución o formalización **sin que necesariamente sea ordenada por sentencia judicial, siempre y cuando el contribuyente cumpla con la definición de víctima señalada en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2.011. Para efectos de la constancia de su condición de vulnerabilidad manifiesta, la Administración Municipal solicitará la respectiva certificación ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas***” (Negrilla fuera de texto).

A partir de la lectura del párrafo único del artículo 6 del Acuerdo Municipal 047 de 2013, se tiene que las sentencias de restitución o actuación administrativa no son las únicas opciones para ser beneficiario de la condonación del pago del impuesto predial, puesto que el Acuerdo Municipal indica que también podrán serlo quienes tengan la calidad de víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

7.9 En el *sub lite* se aportaron elementos probatorios que corroboran la condición de víctima del conflicto armado de la accionante, quien abandonó su predio por los hechos violentos que se presentaron en la zona de la que tuvo que

⁵⁷ De acuerdo con lo previsto en el art. 76 y subsiguiente y el Decreto 1071 de 2015 – “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”-, el proceso de restitución de tierras, consta de dos etapas, una administrativa que impulsa la UAEGRT dirigida a la inclusión o no del reclamante en el Registro que administra esa entidad, la decisión se toma mediante acto administrativo y es un requisito de procedibilidad para llevar el caso al juez de restitución, quien finalmente se pronuncia sobre la restitución o no del predio.

salir; tan es así que, en el expediente reposa respuesta de la Unidad para las Víctimas⁵⁸, radicada el 6 de marzo de 2019, donde informa que la señora Primitiva Valbuena Pedraza, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas –RUV–, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, bajo el radicado 405031, desde el día 14 de septiembre de 2005. Al respecto se precisa que el Registro Único de Víctimas, contenido en la Ley 1448 de 2011, es un requisito declarativo y no constitutivo de la condición de víctima para acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección⁵⁹.

Adicional a lo anterior, en la anotación Nro. 6 del folio de matrícula inmobiliaria se registró una declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento y de desplazamiento forzado por parte del Comité Municipal de Guadalajara de Buga, como medida de protección de aquellas que se inscribían en los folios por orden de los Alcaldes Municipales como presidentes de los Comités Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada que, entre otros efectos, buscaban proteger la relación y calidad jurídica –propietario, poseedor, tenedor u ocupante- que tenía la persona desplazada con el bien abandonado, así como, proteger a la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales⁶⁰. En otros términos, estas medidas se inscribían en el folio de matrícula inmobiliaria con la finalidad de proteger el patrimonio de las víctimas cuando sobre ese bien y su zona de influencia se había presentado un desplazamiento o un riesgo de desplazamiento.

En este orden de ideas, la señora Primitiva es víctima del conflicto armado y sobre el inmueble abandonado existe una medida de protección que corrobora el hecho victimizante, con lo que se cumple el primer requisito señalado en el parágrafo único del artículo 6 del Acuerdo Municipal 047 de 2013, esto es, tratarse de una víctima en los términos que señala el art 3 de la Ley 1448 de 2011.

7.10 De otro lado, con relación al segundo presupuesto que cita el artículo 6 del Acuerdo Municipal 047 de 2013, sobre la constancia de las condiciones de vulnerabilidad, se tiene que la Alcaldía Municipal de Guadalajara -Buga, no cumplió con la carga de demostrar que la accionante no se encuentra en estas condiciones y, por el contrario, la cuestionó por no aportar los documentos exigidos en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo 047 de 2013. Esta exigencia por parte del municipio desconoce el deber que le asiste a las autoridades de examinar las peticiones de las víctimas en aplicación del (i) principio de buena

⁵⁸ Folios 112 a 113.

⁵⁹ La Corte Constitucional en Sentencia T-393 de 2018, sobre las declaraciones que presentan las víctimas para ser incluidas en el RUV dijo: *“la Corte ha ordenado que las víctimas del conflicto armado se registren en el RUV para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011 como “herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño” . El Tribunal ha sostenido que tal inscripción constituye un requisito meramente declarativo a efectos de que las víctimas puedan acceder a los beneficios legales.”*

⁶⁰ Decreto 2007 de 2001 *“por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.”*

fe con base en el cual todas las declaraciones y pruebas aportadas por las víctimas deben tenerse como ciertas, salvo prueba en contrario⁶¹; y del (ii) principio de interpretación *pro homine*, en virtud del cual “*las normas han de ser interpretadas en favor de la protección y goce efectivo de los derechos de los individuos, en procura de que los preceptos legales se conviertan en instrumentos que respeten en la mayor medida posible, las garantías y prerrogativas esenciales para la materialización de la mejor calidad de vida de las personas*”⁶². Así, en caso de considerar que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe la autoridad demostrarlo, ya que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba porque resulta desproporcionado que en casos como el estudiado, el ente territorial -que tiene todos los elementos y medios idóneos para allegar la información requerida-, la traslade a un sujeto que, además, tiene unas condiciones especiales de vulnerabilidad.

Lo dicho ha sido reiterado por este Tribunal en Sentencia⁶³ en la que se señala que lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011, “*presume la buena fe de las víctimas, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias del daño. Mediante cualquier medio legalmente aceptado*”. En este último evento opera la **inversión de la carga de la prueba** pues será, tal como se dijo, la autoridad municipal quien deberá probar que la accionante no cumple con los requisitos para acceder a la condonación del impuesto predial

La presunción de buena fe que ha sido ampliamente reconocida a las víctimas para ser incluidas en el Registro Único de Víctimas- RUV también procede para evaluar las solicitudes de condonación de lo adeudado por concepto de impuesto predial, dado que el artículo que lo consagra -artículo 5 de la Ley 1448 de 2011- no distingue entre autoridades administrativas. Dispone la norma en mención que el Estado **presumirá la buena fe de las víctimas de que trata esta Ley** y, el artículo 3 establece que “[S]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

En el caso de autos, la autoridad municipal no desvirtuó la condición de vulnerabilidad a la que hace referencia el acto administrativo sobre condonación de deudas fiscales. Lo anterior, sumado a la declaración de la señora Primitiva Valbuena Pedraza rendida en sede de revisión, permiten tenerla por probada, así:

“(…) Hace aproximadamente 15 años una noche las fuerzas armadas al margen de la ley sacaron a mis hermanos JOAQUIN VALBUENA Y

⁶¹ Sentencia T-274 de 2018

⁶² Sentencia T-121 de 2015. Reiterada en la sentencia T-536 de 2017.

⁶³ Sentencia T-142 de 2017.

ANTONIO VALBUENA de sus parcelas y los asesinaron, al poco tiempo de haber ocurrido esto por miedo a que nos hicieran daño a mí y a mis hijos y por la dura situación económica en la que comenzamos a vernos, decidí dejar mi finca abandonada y me desplace hacia el municipio de Buga en la zona urbana en una casa de la cual no toco [sic] pagar arrendo. Al año siguiente mi hijo OCTAVIO SANCHEZ rindió declaración en la Personería Municipal de Guadalajara de Buga donde manifestó todo lo ocurrido y me incluyo [sic] en su declaración. Después de haberme desplazado a la ciudad de Buga me dedique [sic] a la modistería y a los oficios domésticos mientras estuve allí, sin embargo pude retornar a la Región de la cual fui desplazada (crucero Nogales) donde junto con un hermano nos dedicamos a las actividades agrícolas, pero no en la finca donde residía anteriormente dado que por el abandono de tantos años no se pudo volver a habitar. Actualmente soy conocedora de que la finca de la cual fui desplazada se encuentra deshabitada. Como mencione [sic] anteriormente actualmente vivo con dos hermanos y un sobrino en una pequeña finca que era de mi esposo, en la cual desarrollamos actividades agrícolas como siembra café y ordeño de 4 vacas y con la venta de lo producido es que podemos cubrir los gastos de cada uno de mis hermanos y el mío.

(...)”.

Por otra parte en los hechos de la acción de tutela, la Señora Primitiva Valbuena relató que el predio quedó abandonado y le ha sido imposible cumplir con sus obligaciones fiscales en tanto los escasos recursos que obtiene del ordeño de 4 vacas y un cultivo de café los utiliza para cubrir los gastos diarios de ella y sus hermanos.

7.11 Al respecto, la Sala considera que la administración municipal desconoció que la condición de víctima del conflicto armado presupone una condición de vulnerabilidad implícita que exige a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales, y cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes⁶⁴. Olvidó, también, que, las víctimas del desplazamiento forzado “se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y

⁶⁴ Sentencia T-911 de 2014

del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional”⁶⁵.

7.12 Por tanto, estamos frente a una víctima del conflicto armado que, no obstante el transcurso del tiempo, continúa en condiciones de vulnerabilidad y, al ser propietaria del predio del que se desplazó, está solicitando a las autoridades que adopten acciones complementarias reconocidas en el Acuerdo Municipal que faciliten el restablecimiento de sus derechos, como lo es el alivio de los pasivos. Tales decisiones hacen parte de las medidas de reparación como derecho fundamental que les ha sido reconocido a las víctimas del conflicto.

7.13 En el caso estudiado, no se puede obviar el principio de solidaridad que *impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental*. La Corte Constitucional, en relación con las víctimas del conflicto, de manera concreta, se ha dicho que, cuando se verifica el incumplimiento del deber de solidaridad por parte de una autoridad pública o de un particular que preste un servicio público y con su acción u omisión vulnere los derechos fundamentales de una persona víctima de desplazamiento forzado y se encuentra en situación de debilidad manifiesta, el juez constitucional puede exigir por medio de la acción de tutela, el cumplimiento del principio de solidaridad, con el fin de lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales. Las consecuencias o efectos de la aplicación de tal principio deberán precisarse en cada caso atendiendo diferentes aspectos”.⁶⁶

También ha dicho esta Corporación que, en materia de alivios y exoneraciones del impuesto predial a la población desplazada, una de las formas posibles de realizar el principio de solidaridad consiste en definir las condiciones en las que resulta aplicable el alivio o exoneración del impuesto predial conforme lo prevé el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, esta no es la única modalidad para materializar el principio de solidaridad, por lo que las entidades tienen en ejercicio de sus competencias la facultad de decidir entre las alternativas que concreten este principio constitucional⁶⁷. Por lo tanto, una vez las entidades decidan esas alternativas, está llamado a acatar su cumplimiento. Hecho este que no sucedió en el caso *sub judice*, dado que, si bien existe un Acuerdo Municipal que dispone como se alivia el pasivo de los beneficiario, el mismo fue inobservado por la misma autoridad que lo expidió.

7.14 Finalmente, dejan de lado los operadores judiciales que, el daño acaecido por la violación grave de los derechos humanos convierte a las víctimas en acreedoras del derecho a la reparación integral a través de las diversas medidas que se han diseñado para garantizar su goce efectivo. El derecho a la reparación,

⁶⁵ Sentencia T-268 de 2012.

⁶⁶ Sentencia T-347 de 2014.

⁶⁷ En las sentencias T-347 de 2014, T-911 de 2014, T-380 de 2016 y T-278 de 2017, la Corte utilizó el principio de solidaridad para sustentar las órdenes a los municipios dirigidas al cumplimiento de su obligación de establecer alivios y/o medidas de exoneración de impuesto predial a la población desplazada.

como derecho fundamental, es integral en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no solo por la justicia distributiva, sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Dentro de las medidas con efecto reparador se encuentra el alivio o exoneración de los pasivos generados durante la época del despojo o el desplazamiento.

8. Conclusión

La señora Primitiva Valbuena Pedraza, en el escrito contentivo de la tutela, alega la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral, no obstante lo cual, atendiendo las consideraciones expuestas, la Sala concluye que le fueron vulnerados los derechos a la reparación integral, el principio constitucional de solidaridad y a la protección especial de la población desplazada, en este caso, cuando una autoridad municipal niega la condonación del pago del impuesto predial de un bien que fue abandonado forzosamente, aun cuando se cumple con los requisitos exigidos en el Acuerdo Municipal que reconoce tal beneficio.

En consecuencia, se revocará la decisión proferida el 28 de marzo de 2019 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guadalajara de Buga y en su lugar se concederá el amparo solicitado por la señora Primitiva Valbuena Pedraza.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido el 28 de marzo de 2019 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guadalajara de Buga que confirmó la sentencia del 7 de marzo de 2019, fallada en primera instancia por el Juzgado Primero Civil Municipal de Buga – Valle, la cual negó por improcedente la tutela de los derechos alegados por la accionante y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la reparación integral, a la igualdad y a la protección especial de la población desplazada.

SEGUNDO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga que, por medio de la Secretaria de Hacienda del municipio, si aún no lo ha hecho, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, exonere de los pasivos a cargo de la señora Primitiva Valbuena Pedraza por concepto de los impuestos prediales adeudados sobre el inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nro. 37327556, desde el momento de su

desplazamiento forzado y hasta la fecha en que hayan cesado o cesen las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba o se encuentre la accionante, señora Primitiva Valbuena Pedraza.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga que, por medio de la Secretaria de Hacienda del municipio, suspenda cualquier acto o procedimiento tendiente al cobro coactivo del impuesto predial adeudado.

CUARTO. LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes –a través del Juez de tutela de primera instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General