



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2022-035271

Bogotá D.C., 15 de agosto de 2022 21:08

Señor

Andrés Ruiz Suárez

jandresruiz01@gmail.com

Radicado entrada 1-2022-064260

No. Expediente 14623/2022/RPQRSD

Asunto : Oficio No. 1-2022-064260 del 10 de agosto de 2022

Tema : Otros temas tributarios

Subtema : Amnistías y condonaciones

Cordial saludo Señor Ruiz:

Mediante oficio radicado en este Ministerio con el número y fecha del asunto efectúa tres interrogante respecto de la facultad que le asiste a los concejos municipales para decretar condonaciones de obligaciones de orden tributario, los cuales serán atendidos en el mismo orden de consulta, no sin antes precisar que nuestros pronunciamientos se emiten en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

Consulta usted:

“1. ¿Los Concejos Municipales tienen la facultad para definir condonaciones de pasivos de impuesto predial para personas o comunidades étnicas, con la debida justificación? (Ver Ley 1551 de 2012, artículos 2 y 18). De ser positiva la respuesta, favor indicar el procedimiento que deben seguir dichas autoridades municipales para tal fin. De ser negativa la respuesta, favor explicar el por qué, así como indique quien es la autoridad competente para adelantar la condonación de impuestos municipales.”

En primer término, es necesario señalar que la posibilidad de conceder beneficios tributarios se encuentra aparejada al ejercicio de la facultad impositiva derivada que ostentan las corporaciones administrativas de las entidades territoriales al tenor de los artículos constitucionales 287, 300-4 para el caso de las asambleas departamentales y 313-4 para el caso de los concejos municipales; artículos que deben ser interpretados en concordancia con el artículo 338 superior. Es decir que, la facultad impositiva, más allá de significar la simple posibilidad de establecer¹ tributos, permite

¹ Recuérdese que el único facultado para la creación, propiamente dicha, de tributos, es el Congreso de la República, mientras que las asambleas y concejos deben limitarse a su adopción en el marco de la Constitución y la ley.



la adopción de beneficios tributarios, es decir que ello es una expresión más de la facultad impositiva. En esos términos lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien, a propósito, y haciendo un recuento de pronunciamientos relacionados, expresó:

"[...] En desarrollo de las facultades previstas en los artículos 150-12 y 338 del Ordenamiento Superior al poder legislativo le ha sido conferida la potestad para imponer contribuciones fiscales o parafiscales y fijar los elementos configurativos de dicha obligación, atribución que debe ser ejercida con arreglo a los principios del sistema tributario ya mencionados, y en virtud de la cual puede conceder beneficios fiscales siempre que lo haga sin violar los mandatos de la Constitución Política.

Sobre el particular, en la Sentencia C-709 de 1999, M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte hizo las siguientes precisiones:

"El Congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de atribución constitucional propia, no solo para establecer impuestos (art. 150 C.P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (art. 154 ibídem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo.

"El legislador dispone, en ese contexto, de una amplia libertad de configuración que únicamente tiene por límite las disposiciones constitucionales y que ha de ser cumplida, al tenor de ellas, dentro de criterios de equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad.

"Ello significa que, en la medida en que el Congreso respete las disposiciones y postulados constitucionales, goza de autonomía para preferir determinadas opciones político económicas, y, en tal virtud, no puede entenderse de suyo contraria a la Constitución una norma legal que excluye a determinado género de contribuyentes o a ciertas actividades del pago de un impuesto, ni tampoco la que tiene en cuenta el origen de los recursos que una persona obtiene, para determinar si en virtud de él se causa o no la obligación de tributar.

"Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-222 del 18 de mayo de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

"Para los efectos de la tarea encomendada a esta Corte (art. 241 C.P.), lo realmente importante, desde el punto de vista estrictamente jurídico, consiste en que los objetivos que persigan las normas que implementan la política tributaria por la que ha optado el Congreso de la República no choquen con los valores, principios y reglas superiores del Ordenamiento Supremo..."



Y en Sentencia C-485 de 2000 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, reiteró que el legislador goza de amplia competencia para establecer beneficios fiscales siempre y cuando que al hacerlo no desconozca la Constitución:

“Es posible que en determinadas circunstancias el legislador exonere a ciertos sectores de contribuyentes, que les permita disminuir el monto del gravamen o que les reconozca la alternativa de efectuar descuentos o compensaciones.

“La gama de posibilidades al respecto es suficientemente amplia, y las modalidades que el legislador escoja son muchas, según la política tributaria, económica y social que decida aplicar. Mientras no se oponga a normas o postulados constitucionales, el radio de atribuciones legislativas al respecto otorga libertad al Congreso”.

De igual modo en la Sentencia C-804/01 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil se expresó que los beneficios fiscales que establece el legislador deben estar orientados a equilibrar el sistema tributario y también a la realización de objetivos previstos en la Carta Política:

“...Esto no impide, sin embargo, que en consideración a especiales circunstancias de orden fiscal o extrafiscal, el legislador establezca algunos beneficios con el objeto de fomentar ciertos sectores de la economía, o de equilibrar las cargas tributarias, entre otros. El poder tributario comprende no solamente, la facultad de establecer tributos (artículo 338 de la Constitución Política), sino que abarca también la potestad de modificarlos y determinar, de acuerdo con los criterios anteriormente planteados cierto tipo de beneficios siempre y cuando dicha medida se encuentre debidamente justificada. [...]”²

Siendo ello de esa manera, lo que se quiere hacer ver es que el establecimiento de beneficios tributarios es una potestad de raigambre constitucional aparejada a la facultad impositiva derivada de que gozan las entidades territoriales.

Ahora bien, la condonación de obligaciones tributarias se enmarca en la categoría de las amnistías tributarias, beneficio respecto de cuya aplicación se pronunció esta Dirección en el Boletín No. 1 de Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales, en los siguientes términos:

*“[...] Así las cosas, dado que el criterio expuesto por la Corte Constitucional, se fundamenta sobre la premisa de que es desigual e inequitativo el hecho de otorgar beneficios a los contribuyentes que se encuentran en mora, implicaría que están viciados de inconstitucional los tratamientos preferenciales que se establezcan a favor de los morosos, es decir, las condonaciones, amnistías y las rebajas de intereses. Si bien es cierto que la misma jurisprudencia ha señalado que eventualmente las corporaciones públicas puedan tomar medidas exonerativas **ante la existencia de situaciones excepcionales de orden económico y fiscal, la medida debe guardar estricta congruencia con la causa y la finalidad que la motivó y, en todo caso, con la debida justificación que demuestre la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida**, sin perjuicio de que la omisión de tales requisitos, sea objeto de declaratorias de responsabilidad por parte de los*

² Corte Constitucional Sentencia C-261-2002 Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández



organismos de control, pues en condiciones ordinarias no son constitucionales las amnistías, condonaciones y rebaja de intereses. [...]”³

De conformidad con lo expresado en el apartado transcrito, si bien las amnistías y condonaciones, por regla general son consideradas inconstitucionales, su establecimiento resulta válido en situaciones excepcionales de orden económico, fiscal, social y ambiental, con la condición de que el acaecimiento de tales situaciones excepcionales se encuentre debidamente demostrado, y que la medida resulte necesaria, idónea y proporcional a ellas, asuntos que le corresponderá demostrar a la autoridad que las establezca.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, señalando que dentro de los beneficios de orden tributario se encuentran las amnistías y condonaciones como medidas que pueden ser adoptadas frente al *“acaecimiento de ciertas circunstancias vinculadas a crisis económicas, sociales o naturales que afecten severamente al fisco, a toda la población o a una parte de ella, o a un sector de la producción”* y en tal virtud *“podrían permitir ... exonerar o condonar total o parcialmente deudas tributarias, siempre que la medida sea en sí misma razonable, proporcionada y equitativa. (...) en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado”⁴.*

En esa misma línea, recientemente⁵ señaló esa alta corporación que estas medidas *“resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos”*.

En ese orden de cosas lo que se pretende hacer ver que, si bien dentro de la facultad impositiva se encuentra la prerrogativa de establecer beneficios tributarios, tratándose de amnistías y condonaciones, su adopción sólo resulta constitucionalmente justificada en presencia de situaciones excepcionales de orden económico, fiscal, social, ambiental, etc. En consecuencia, corresponderá a la entidad territorial determinar la existencia de tales situaciones, y a partir de ello verificar la procedencia de adoptar esas medidas por intermedio de su corporación administrativa.

Por último, toda vez que se refiere usted puntualmente a *“personas o comunidades étnicas”*, es preciso señalar que este tipo de medidas deben ser de carácter general, esto es que deben aplicar a todas las personas cuya situación se encuadre dentro de los supuestos de hecho y de derecho

³ Este boletín puede ser consultado consultarlos a través de la página web de este Ministerio www.minhacienda.gov.co siguiendo el vínculo “Atención al Ciudadano - Biblioteca – Biblioteca Virtual – Boletines”.

⁴ Sentencia C-511 de 1996 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁵ Sentencia C-060 de 2018 - Magistrada Ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado



que motivan el tratamiento exceptivo, sin consideración a elementos de orden subjetivo, como el pertenecer o no a una determinada comunidad étnica.

2. ¿A la luz del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 los Concejos Municipales o los Alcaldes (autorizados por los Concejos Municipales) tienen la facultad para condonar pasivos prediales a predios de comunidades étnicas víctimas del conflicto armado con fines de reparación colectiva y para la formalización de su territorio? De ser positiva la respuesta, favor indicar el procedimiento que deben seguir dichas autoridades municipales para tal fin. De ser negativa la respuesta, favor explicar el por qué.

Al respecto, le comunicamos que esta Dirección se pronunció sobre el tema objeto de consulta mediante Oficio 2-2018-046042 del 12 de diciembre de 2018, copia del cual acompaña este escrito de respuesta para su conocimiento y los fines que estime pertinentes.

3. ¿Pueden los Concejos Municipales exonerar del pago de impuestos a futuro por un tiempo determinado (si así se establece en el estatuto tributario municipal) a comunidades étnicas víctimas del conflicto con fines de reparación?

Este interrogante se resuelve con la respuesta ofrecida al interrogante número 1, a la cual le sugerimos remitirse.

Cordialmente

Claudia Helena Otálora Cristancho

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexo 2-2018-046042 del 12 de diciembre de 2018 en PDF

ELABORÓ: César Segundo Escobar Pinto

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

SUBDIRECTOR TECNICO CODIGO 0150 GRADO 21

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co