

Alivios tributarios a víctimas del conflicto armado

Sofía Julieth Morillo Quiroz

Estudiante de la Maestría en Derecho
Universidad Mariana

Vol.10 No.2 - 2023

Sociales, Humanidades y Educación

El conflicto armado en Colombia viene trascendiendo desde hace muchos años y ha tenido varias negociaciones y diálogos con el fin de encontrar la paz, pero ninguno ha alcanzado un éxito rotundo ni ha encontrado la paz que tanto anhela nuestro país, motivo por el cual aún no ha llegado a su fin. Algunos de los actores armados son la guerrilla del ELN, los grupos paramilitares y las disidencias de las FARC, por lo cual el conflicto armado ha marcado la historia en Colombia en los últimos 70 años. En este contexto, es indispensable analizar cómo el Estado de Colombia y la normativa local vigente pueden favorecer, en materia fiscal, a las personas que han tenido graves afectaciones por un conflicto que ha sido cruel y no ha respetado los derechos humanos, ya que son víctimas que han sufrido consecuencias ajenas a la guerra, que han ocasionado que sus ingresos, producto de sus actividades productoras, comerciales y laborales, disminuyan significativamente, quedando ilíquidos y con poca capacidad monetaria para cubrir sus gastos y pasivos tributarios de orden nacional y territorial.

El conflicto armado ha dejado como consecuencia, muchas víctimas inocentes, a quienes se les han vulnerado sus derechos fundamentales contemplados en la constitución nacional y las leyes, como son: la dignidad, la buena fe, una vivienda digna, trabajo, igualdad, una verdadera justicia, el derecho internacional humanitario, la verdad, la reparación integral, entre otros, quedando en estado de vulnerabilidad y pobreza económica que imposibilita su capacidad financiera para poder pagar sus gastos, como: vivienda, alimentación, salud, impuestos, entre otros.

La violencia ha causado que muchas víctimas y personas ajenas a ella sufran consecuencias de terceros, como: pobreza, sufrimiento, muertes, despojo, abandono, desplazamiento, pérdidas monetarias y más, por lo cual el Estado se encuentra en la obligación de generar medidas de protección y garantía de sus derechos humanos, con el fin de brindarles una vida digna en un ambiente de paz.

El Estado colombiano desempeña un papel importante en cuanto a la responsabilidad de brindar y garantizar una vida digna a la población vulnerable, avalando los derechos individuales como niveles esenciales de una convivencia tranquila, democrática y humana por medio de políticas, normas, planes y estrategias, orientadas a generar atención, reparación y garantías de medidas de no repetición causadas por la violencia.

La reparación debe ser tanto judicial como administrativa, donde el Estado responda patrimonialmente por los daños antijurídicos que sean imputables, causados por la omisión de las autoridades competentes, ya que las consecuencias de la violencia son entendidas como una conducta dolosa o gravemente culposa. El Estado, como garante de los derechos humanos, puede materializar y ejecutar a través de recursos públicos tanto de orden territorial como nacional, que estos sean destinados

para atender, proteger y garantizar los derechos fundamentales a los que son acreedoras las víctimas.

A raíz de esto, el Congreso de la República de Colombia emite la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Con estas leyes y medidas, el Estado colombiano busca reparar los daños causados a las víctimas y garantizar sus derechos, como también, brindar beneficios tributarios con el fin de reducir sus pasivos fiscales, ya que no cuentan con una capacidad económica para pagarlas.

En este contexto, la Corte Constitucional de Colombia 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 aquella situación en la que se halla 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.

Analizando lo expuesto, estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujeto de especial protección constitucional. En las condiciones de vida en las que se encuentran las víctimas del conflicto armado, es difícil que cuenten con un trabajo digno, con capacidad económica para su manutención alimenticia, de vivienda y pago de sus obligaciones formales, por lo cual el Congreso de Colombia, mediante el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, reglamenta que se exonere del impuesto predial a las víctimas y, obliga a las entidades territoriales a implementar alivios y/o exonerar de la cartera morosa del impuesto predial.

Se puede observar que el Estado colombiano pensó en la falta de solvencia económica de la población vulnerable, por lo tanto, ha sacado leyes orientadas a la exoneración de los pasivos fiscales de esta población, ya que las deudas tributarias territoriales en mora o sin pago oportuno generan sanciones e intereses moratorios que hacen que se incremente sus pasivos monetarios.

Es importante tener en cuenta que los impuestos, tributos y contribuciones nacionales y municipales de carácter directo gravan la posesión o riqueza del contribuyente y van orientados al cumplimiento del principio de progresividad y proporcionalidad tributaria, lo que significa que, entre menos capacidad económica, menores impuestos a pagar y, a mayor capacidad económica, mayores impuestos a pagar, por lo que se entiende que, las víctimas, al encontrarse en una situación de iliquidez y pobreza, necesitan que sus pasivos tributarios sean exonerados.

De esta forma, el sistema tributario en Colombia cuenta con unos principios constitucionales como: legalidad, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad, los cuales deben ser aplicados al momento de emitir una ley, ordenanza o acuerdo. El principio de equidad y progresividad reglamenta que los impuestos se cobren de manera proporcional; es decir, que los impuestos sean aportados de forma progresiva, de acuerdo con la capacidad adquisitiva de cada contribuyente.

Aquí es importante citar el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se establece que las

entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les correspondan.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La autonomía de las entidades territoriales debe estar dentro de la constitución y las leyes aprobadas por el Congreso de la república; así las cosas, los impuestos nacionales, municipales y departamentales componen los ingresos fiscales para el Estado, con los cuales cubre los gastos de funcionamiento e inversión pública.

Partiendo del principio de progresividad tributaria, se puede analizar que los impuestos directos nacionales y territoriales gravan proporcionalmente la riqueza de los contribuyentes, lo que quiere decir que los tributos se van pagando progresivamente de acuerdo con la capacidad contributiva o de riqueza de cada ciudadano, por lo cual es posible deducir que los pasivos tributarios de las víctimas del conflicto armado que se hallan en situación de pobreza e iliquidez económica, deben ser disminuidos o eliminados.

El Estado se encarga de la distribución de los ingresos en los gastos sociales; los ingresos en el Estado colombiano están dados inicialmente por un presupuesto estimado donde se presenta los ingresos y gastos que se pretende obtener en el periodo fiscal siguiente.

Se entiende que las entidades estatales de Colombia encargadas de manejar, destinar y distribuir los ingresos fiscales nacionales son: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que, además de cobrar, fiscaliza que los contribuyentes paguen el impuesto conforme a las leyes vigentes y, en caso de no hacerlo, imponer sanciones e intereses de mora, coadyuvando a garantizar la seguridad fiscal del Estado y la protección de la organización económica mediante su gestión e inspección, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los sujetos pasivos de impuestos; y, el Ministerio de Hacienda y Crédito público que, básicamente se encarga de dirigir la ejecución política económica y fiscal del Estado; también, ayuda a coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de los ingresos fiscales, regularlos de conformidad con la legislación, la administración y el recaudo de rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás ingresos tributarios, como su registro contable de ellos.

Igualmente, se encarga de hacer la distribución a las entidades territoriales descentralizadas, realizando asignaciones que cubran gastos destinados a los sectores de: salud, educación, cultura, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico, deporte, gastos de funcionamiento, gastos de libre inversión, libre destinación, resguardos indígenas, obras civiles e inversión, entre otros, a través del sistema general de participaciones, transferidos a las entidades de orden territorial mensualmente, con el fin de que sean bien distribuidos y administrados por los ejecutores del gasto público y poder cumplir con los fines esenciales del Estado, orientados al respeto de la dignidad humana, sirviendo a la comunidad, promoviendo la prosperidad general y garantizando los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución política.

Es importante tener en cuenta que las víctimas del conflicto armado poseen derechos especiales, ya que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad, haciendo necesario que, a través de los recursos públicos se garantice los derechos reglamentados por la ley y la constitución, como también, los alivios de los pasivos fiscales.

Evidentemente, con el fin de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos, es importante que el Estado colombiano cuente con recursos e ingresos presupuestales fiscales que integran un presupuesto de ingresos; con base en las normas jurídicas vigentes, se hace una redistribución de los gastos en los diferentes sectores sociales, como: cultura, inversión, deporte, salud, agua potable, saneamiento básico, población vulnerable, entre otros.

El Decreto 111 de 1996, en su artículo 11, expone que el presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional
- b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda

pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

Por otra parte, dentro del sistema tributario de Colombia, encontramos tanto impuestos directos como indirectos. Los directos son aquellos que recaen sobre los habitantes y empresas sin que exista una relación directa y, sin consultar la capacidad económica de la persona, como: Impuesto de renta, impuesto al patrimonio, impuesto de industria y comercio e impuesto predial. Los indirectos son los que aportan los contribuyentes, sean personas naturales o jurídicas, que tienen relación con el consumo de bienes y servicios, como: el IVA, GMF, impuesto de timbre, impuesto de registro e impuesto al consumo.

Para efectos del presente escrito, profundizaremos en el impuesto predial, regulado por la Ley 14 de 1983; el impuesto es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este constituye en promedio, la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del de industria y comercio.

Haciendo énfasis, el impuesto predial grava la propiedad privada de los ciudadanos de acuerdo con el avalúo catastral realizado por la entidad competente. El artículo 18 de la precita ley establece lo siguiente: Los Concejos Municipales, incluido el del Distrito Especial de Bogotá, podrán otorgar a los propietarios o poseedores de predios o de mejoras, las siguientes exenciones: a) Del pago de intereses y sanciones de mora por la suma que adeuden hasta el 31 de diciembre de 1983 por concepto del impuesto predial; b) si presentan por primera vez la estimación del avalúo catastral y si es aceptado por la respectiva autoridad catastral antes del 31 de diciembre de 1984.

Podemos establecer que tanto la Ley 1448 de 2011 como la Ley 14 de 1983, facultan a los concejos municipales a realizar alivios tributarios especiales. Hablando específicamente del municipio de Iles, en el departamento de Nariño, el artículo 13 del Acuerdo 39 de 2013 (Último código de rentas municipal) define al impuesto predial como un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del municipio y se genera por la existencia del predio.

No se genera el impuesto por los bienes inmuebles de propiedad del mismo municipio; dentro de este código de rentas se puede determinar que no han realizado la implementación del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, que obliga a los concejos municipales a implementar la exoneración del impuesto predial a las víctimas del conflicto armado, puesto que en su condición de pobreza no cuentan con capacidad económica para respaldar sus obligaciones fiscales.

Si bien es cierto que el Consejo tiene la obligación de realizar la exoneración, también cabe analizar que esto implicaría una disminución de ingresos fiscales y, por consiguiente, una disminución de gastos de libre inversión, por lo cual la eficiencia fiscal disminuiría.

Dentro de los beneficios tributarios en Colombia, se puede observar que el Estado ampara y brinda estos alivios a personas vulnerables; dentro de ellos podemos encontrar a: las víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad, jóvenes, beneficios ambientales, personas secuestradas, entre otros. Así las cosas, el Estado colombiano ha tomado medidas económicas y sociales para una sociedad en estado de dificultad de adquisición económica por motivos ajenos a su voluntad, brindado beneficio tributario tanto a las empresas que los contratan como alivios fiscales de las víctimas.

Con relación a los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener como medidas con efecto reparador, las siguientes, según lo expuesto en el artículo 121: 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.

Dicha exoneración del impuesto predial a las víctimas del conflicto armado ayudará a reducir sus pasivos tributarios, al cobrar un impuesto municipal bajo un acuerdo aprobado por un consejo municipal, el cual está prohibido hacer por una ley dictada por el Congreso de la república; se estaría infringiendo el principio constitucional de legalidad, requisito para la creación o exoneración de un tributo. Legalmente, no se puede gravar en un municipio, un hecho económico de una cierta población que, por una ley o constitución, se encuentre exonerado, ya que un acuerdo municipal no puede estar en contra de una ley o la constitución.

El principio de legalidad garantiza a los ciudadanos que, los impuestos que sean cobrados sean de manera equitativa y justa, y que se encuentren enmarcados dentro de la ley y la Constitución Política del 91, sin vulnerar ninguno de los principios constitucionales.

Es primordial que las normas dictadas por la Constitución y el Congreso colombiano sean adoptadas por las entidades territoriales en el área de las víctimas del conflicto armado, ya que es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección,

consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

Para concluir, un problema ajeno a la voluntad de las víctimas del conflicto armado es la guerra, en la cual los impactos no han sido en grandes dimensiones para los combatientes, sino que han sido heredados por las distintas comunidades de los territorios; así las cosas, el Estado colombiano puede contribuir de manera fiscal y, reparar de cierta forma los daños causados por el conflicto armado en nuestro país.

Referencias

- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 287. *Gaceta Asamblea Constituyente*. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombiag1.pdf>
- Decreto 111 de 1996. (1996, 15 de enero). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Ley 1448 de 2011. (2011, 3 de marzo). Congreso de la República de Colombia. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>
- Ley 14 de 1983. (1983, 6 de julio). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>