



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2021-012820

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2021 13:24

Señor
JIMMY ALEJANDRO QUINTERO GIRALDO
Director
Departamento Administrativo Jurídico
Alcaldía Municipal de Armenia- Quindío
secretariajuridica@armenia.gov.co

Radicado entrada 1-2021-012187
No. Expediente 3737/2021/RPQRSD

Tema: Impuesto Predial Unificado
Subtema: Liquidación oficial y prescripción

Respetado señor Quintero:

Recibimos su oficio, radicado a través de correo electrónico con el número del asunto, mediante el cual solicita concepto respecto de la determinación oficial del impuesto predial unificado a efectos de establecer los términos de prescripción de dicha obligación tributaria y ofrecer claridad a la tesorera municipal.

De conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. Adicionalmente, en ejercicio de la autonomía reconocida a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución, corresponde al órgano o dependencia dentro de la organización administrativa municipal, la interpretación sobre la aplicación de sus actos administrativos, puesto que *“un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa”*¹.

¹ Aparte extraído de la sentencia C-877 de 2000 de la Corte Constitucional, en la cual se declaró inexecutable el artículo 40 de la ley 60 de 1993.

De acuerdo con lo anterior, esta Dirección ofrece elementos de análisis en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Ley 44 de 1990 señala que el impuesto predial unificado es un tributo municipal, por lo que corresponde a la entidad territorial establecer las reglas para su cobro y debida recaudación, en el marco de la Constitución y la Ley. El citado impuesto se causa el primero de enero de cada año y consideramos que se hace exigible en la fecha de vencimiento del plazo para pagar, acorde con el calendario tributario establecido para el efecto en cada municipio o distrito.

Comenta en su comunicación que el municipio no cuenta con calendario tributario o fechas de vencimiento para el pago del impuesto predial y, tampoco, tiene implementado el esquema de liquidación privada por autoavalúo. Consideramos entonces que, causado el tributo el 1 de enero, el contribuyente deberá proceder al pago del impuesto so pena de clasificar como incumplido, lo cual habilita a la administración municipal para efectuar la determinación oficial y adelantar el proceso de cobro.

El procedimiento tributario que deben aplicar las entidades territoriales en la administración de sus impuestos es el previsto en el Estatuto Tributario Nacional, conforme lo establece el artículo 59 de la Ley 788 de 2002. Dice el citado artículo:

Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. *Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.*

Como se observa, la ley establece el marco normativo del procedimiento aplicable y, en consideración a la especial naturaleza de los tributos territoriales, faculta a la entidad territorial para que, de un lado, disminuya el monto de las sanciones teniendo en cuenta su proporción en relación con los montos de los impuestos territoriales; y, de otro lado, simplifique los términos de aplicación del Estatuto Tributario Nacional.

La obligación tributaria nace cuando se realizan los presupuestos que la ley establece como constitutivos del tributo, particularmente la ocurrencia del hecho generador por parte del sujeto pasivo. El cumplimiento de dicha obligación, que se concreta en el pago, debe acaecer de la forma y en los tiempos establecidos por el sujeto activo (municipio), ya sea mediante liquidación

privada del contribuyente (declaración privada) o liquidación oficial practicada por la administración tributaria.

De acuerdo con recientes pronunciamientos del Consejo de Estado² puede seguirse, para efectos de la determinación oficial y el proceso de cobro y sus términos, el procedimiento del Estatuto Tributario de liquidación de aforo previsto en el artículo 717³ cuando en el municipio o distrito se encuentre establecido el proceso de declaración privada o autoliquidación, toda vez que conforme lo allí señalado el procedimiento aplica para quienes hayan incumplido el deber de presentar declaración tributaria.

En dicho caso, para proferir liquidación de aforo, acto mediante el cual se determina oficialmente el impuesto a cargo pendiente de pago, debe agotarse el procedimiento que contiene como pasos precedentes *emplazamiento previo por no declarar, sanción por no declarar, y consecuencia de la no presentación de la declaración con motivo del emplazamiento*.

Cuando se trata de tributos cuyo cumplimiento se ejerce sin declaración tributaria, como es el Predial Unificado, la administración **deberá proferir directamente una liquidación o factura** que contenga los elementos del tributo (identificación y calidad del sujeto pasivo, identificación del predio, base gravable, tarifa, elementos para la tarifa como estrato, áreas, periodos), de tal forma que se constituya en el título ejecutivo que presta mérito ejecutivo, susceptible de cobro coactivo a fin de garantizar el pago de la obligación tributaria y frente al cual el contribuyente pueda interponer recurso de reconsideración en caso de no estar de acuerdo con tal liquidación.

En relación con el término con que cuenta la administración para la liquidación y el cobro de la obligación sin autoliquidación, el Consejo de Estado en fallo del 13 de diciembre de 2017, radicación 20863, señala lo siguiente:

“2.5.2 Para la Sala, la norma en cita se refiere al periodo fiscal del impuesto predial unificado que es anual (comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año), sin que se pueda pasar por alto que la causación de este tributo se configura al 1º de enero, independientemente que su cobro, facturación o pago se haga de manera trimestral.”

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 2 de marzo de 2017 Radicación número: 05001-23-31-000-2005-06567-01(20537) Actor: Uno Sur S.A. En liquidación, Demandado: Municipio de Medellín; y Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 13 de diciembre de 2017 Radicación número: 05001-23-31-000-2007-00070-01 (20863), Actor: Joaquín Ananías Builes Gómez, Demandado: Municipio de Medellín.

³ **Artículo 717. Liquidación de aforo.** *Agotado el procedimiento previsto en los artículos 643, 715 y 716, la administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado.*

2.5.3 *Por eso, a partir del 1º de enero de cada año, la Administración puede exigir el pago del impuesto predial en su totalidad, porque este ya se causó -no es vigencia vencida-. Tanto es así, que si se enajena el inmueble, a pesar de haberse fraccionado su pago por trimestres, para poder elevar la escritura pública, entre otros requisitos, se exige que el bien inmueble esté a paz y salvo por concepto de dicho tributo, incluido el año de la venta, precisamente, en consideración a la fecha de causación del impuesto predial.*

2.5.4 *No es válida la interpretación que la parte actora hace del artículo 16 del Acuerdo 57 de 2003, en el sentido de que pasado un año sin que el contribuyente pague las facturas correspondiente a una vigencia fiscal, la Administración puede expedir la liquidación oficial, porque dicha interpretación no consulta el sentido útil de la misma, que no es otro que **después de causado el impuesto predial (1º de enero de cada año), la Administración, ante la ausencia de pago del tributo, ejerza las funciones que le han sido asignadas para precaver por el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias.***

2.5.5 *Refuerza lo anterior, el hecho que, como lo ha sostenido esta Sala, **para efectos del término de prescripción de la acción de cobro, “cuando se adopta el sistema de facturación por la propia autoridad tributaria, tanto la factura o cuenta de cobro, así como el acto de determinación y el proceso de cobro deben surtirse en un plazo no mayor a cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el impuesto se hizo exigible”, lo que ocurre a partir del 1º de enero de cada año.***

2.5.6 *En este orden de ideas, partiendo del hecho que una cosa es la causación del tributo (1º de enero de cada año) y que otra es que el Municipio de Medellín permita el pago de este impuesto de forma trimestral, es decir, que la causación y pago son fenómenos diferentes, la Sala concluye que el hecho que se haya expedido la liquidación demandada hasta el segundo trimestre del año 2006, no constituye una circunstancia que resulte relevante para efectos de la validez de acto y menos para el restablecimiento del derecho, como se verá más adelante.*

2.5.7 *En otras palabras, el hecho que en los actos administrativos demandados el Municipio de Medellín esté liquidando el impuesto predial por el primer y segundo trimestre del año 2006, sin que hubiese vencido el plazo señalado para el pago sin y con recargo por este último, como tampoco haya transcurrido todo el año calendario (2006), no conduce a la ilegalidad del acto, porque por una parte, la Administración estaba facultada para hacer el cobro del tributo, porque este ya se había causado, y, por otro, no está desvirtuado el supuesto para que proceda la liquidación del tributo en los términos del artículo 16 del Acuerdo 57 de 2003, que no es otro que la omisión en el pago de las facturas correspondientes a ese año, en este caso, 2006.” (Negrita fuera de texto)*

Téngase en cuenta que el sistema de facturación se encuentra establecido en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y por el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, atendiendo que se trata de un acto administrativo que debe contener todos los elementos de dicho acto como son: la advertencia de los recursos que puede interponer, el término para hacerlo, la firma del funcionario competente, los factores de liquidación y la

constancia de notificación en los términos de la citada norma, garantizando que el sujeto pasivo, debidamente identificado, conozca del acto para que ejerza su derecho a la defensa.

El proceso administrativo de cobro coactivo debe estar establecido dentro del Estatuto Tributario Municipal, pues contiene elementos de orden sustantivo que deben ser definidos por el concejo municipal, como son las formas de extinción de obligaciones tributarias, siempre dentro del marco de lo establecido en el Estatuto Nacional. Por su parte, el reglamento interno de recuperación de cartera es un instrumento de gestión que debe contribuir a este objetivo, mediante la oficialización, en un documento, de las políticas de cobro de la entidad y de los procedimientos que deben surtir los funcionarios y los deudores para el pago de esas obligaciones.

En ese orden de ideas, las reglas para la gestión de la cartera (obligaciones soportadas en títulos ejecutivos ejecutoriados y en firme) deben verificarse en el Reglamento Interno de Recuperación de Cartera, el cual deberá contener los aspectos mínimos referidos en el Decreto 4473 de 2006, reglamentario de la Ley 1066 de 2006, incorporado en el Libro 3 Parte 1 del Decreto 1625 de 2016, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria*.

Por último, recomendamos la lectura y estudio de nuestras publicaciones sobre proceso de fiscalización y cobro, boletines y diferentes oficios a las consultas que brindan elementos para la gestión tributaria.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Claudia H Otálora C.

Firmado digitalmente por: LUIS FERNANDO VILLOTA QUINONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

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

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co