



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2022-061629
Bogotá D.C., 22 de diciembre de 2022 13:47

Doctor
Luis Mauricio Urquijo Tejada
Gerente Regional Occidente
Sociedad de Activos Especiales S.A.S.– SAE S.A.S-
ibuitrago@saesas.gov.co

Radicado entrada 1-2022-101249
No. Expediente 1014/2022/GEA

Asunto : Oficio No. 1-2022-101249 del 2 de diciembre de 2022
Tema : Impuesto predial unificado
Subtema : Liquidación

Cordial saludo Doctor Urquijo:

Mediante escrito radicado en este Ministerio con el número y en la fecha de asunto, solicita la “emisión de concepto para los municipios sobre la forma de liquidación de Facturas de Impuesto Predial Unificado, Prescripción de Vigencias o Cualquier otro Gravamen que afecte los bienes Inmuebles Administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.”

Previo a la atención de su consulta, nos permitimos precisar que las respuestas ofrecidas por esta Dirección se efectúan de manera general y abstracta, y se ofrecen en los términos y con los alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de manera que no son obligatorias ni vinculantes y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

En relación con el tema objeto de su consulta es necesario señalar que la determinación oficial del impuesto predial unificado es una etapa del procedimiento tributario que tiene por objeto la generación de un título ejecutivo que garantice la satisfacción de la obligación con miras al cumplimiento en el pago por parte del sujeto pasivo.

En materia de procedimiento tributario territorial el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 ordena la aplicación del procedimiento tributario del Estatuto Tributario Nacional en la administración de los impuestos territoriales. Significa lo anterior que corresponde a la entidad territorial, a través de acuerdo del concejo municipal, establecer el procedimiento para la determinación de los impuestos, especialmente cuando se trata de impuestos sin declaración, como es el caso del impuesto predial en la generalidad de los municipios que no han adoptado el sistema de autoavalúo.





A ese respecto se pronunció esta Dirección mediante Oficio No. 2-2021-012820 del 15 de marzo de 2021, así:

“[...] 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 Estado¹ 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 717² 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,

¹ 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.

² 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.



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.

2.5.3 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. [...]” (Negrillas originales)

En ese orden de cosas, lo que se pretende hacer ver es que el procedimiento de determinación y notificación de los actos de determinación oficial de los tributos se encuentra reglado, y es deber de todos los contribuyentes, sin importar su calidad o naturaleza jurídica, así como de la administración territorial, acoger las reglas establecidas por la ley y la jurisprudencia.

Esto para señalar que, a nuestro juicio, ninguna autoridad administrativa podría dictar reglas uniformes para que las autoridades municipales determinen los impuestos a cargo de determinados contribuyentes, pues ello constituiría una transgresión a la autonomía que la ley les confiere para administrar sus intereses.

Así las cosas, este Despacho carece de competencia para emitir un concepto en el que se señale con carácter general a los municipios la forma en la que deben proceder para de liquidación de “Facturas de Impuesto Predial Unificado, Prescripción de Vigencias o Cualquier otro Gravamen que afecte los bienes Inmuebles Administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.”, pues este es un ejercicio que corresponde realizar con autonomía a cada entidad territorial en el marco de sus competencias, y es deber de todos los sujetos pasivos acoger las disposiciones señaladas en cada entidad territorial para el pago de los tributos, sin poder exigir el cumplimiento de requisitos específicos para el cumplimiento de sus obligaciones.





No está de más recordar que el pago de tributos es una obligación de origen legal, que no contractual, y en esa medida no existe el poder de negociación de los términos en los que se debe cumplir con las obligaciones tributarias. En esa medida, la SAE al tener la calidad de obligado al pago de los tributos, debe hacerlo en los términos señalados en la ley y los acuerdos aplicables, sin que pueda imponer condiciones a los sujetos activos de los tributos.

Por último, en caso de que los responsables del cumplimiento de las obligaciones tributarias territoriales al interior de su entidad requieran algún tipo de apoyo para la correcta ejecución de sus labores, estaríamos atentos a concertar una reunión en la que se puedan absolver las dudas.

Cordialmente

Claudia Helena Otálora Cristancho

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: César Segundo Escobar Pinto



V/9x NiQR MTX9 OKlh omhr bL1G hc0=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

SUBDIRECTOR TECNICO CODIGO 0150 GRADO 21

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO