Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veinticinco (25) de enero de dos mil veintidós (2022)

Radicado:	**73001-33-33-005-2018-00289-00**
Medio de control:	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Parte demandante:	**Rosalba Gil Caicedo y otros**
Parte demandada:	M**unicipio de Rioblanco**

Advertido que el numeral 1°. del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020, facultó al Juez Contencioso Administrativo a proferir sentencia anticipada en asuntos de puro derecho o cuando no fuere necesario practicar pruebas, y como quiera que en el presente asunto se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión mediante proveído del 26 de agosto de 2021, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho[1] profiere la decisión de mérito y que en derecho corresponda dentro del presente medio de control.

1. Antecedentes

1.1. De la demanda

Los señores **Rosalba Gil Caicedo**, **Martha Marelvy Gil Caicedo**, **Jorge William Gil Caicedo**, **Ximena Gil Caicedo** y **Alexander Mauricio Gil Caicedo** por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A., promovieron demanda contra el **Municipio de Rioblanco,** tendiente a obtener mediante sentencia judicial un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

1.2. Pretensiones

1.2.1 Declarar la Nulidad del Oficio Nro. 0359 -sin fecha-, por medio del cual el Secretario de Hacienda del Municipio de Ríoblanco negó la devolución de pago por concepto de impuesto predial.
1.2.2 Declarar la Nulidad de las Resoluciones Nro. 002, 003, 004, 005 y 006 de 10 de noviembre de 2017, por medio de las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco negó los recursos de reconsideración interpuestos contra las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017.
1.2.3 Declarar la Nulidad de las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017, por medio de las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco declaró deudores morosos a los demandantes, por incumplimiento en el pago del impuesto predial unificado, respecto de los inmuebles identificados

[1] Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del "Estado de Emergencia económico, social y ecológico" decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente "coronavirus"; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

catastralmente con los Nros. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000 por los periodos fiscales 2006 a 2017.
1.2.4 A título de restablecimiento del derecho declarar la prescripción del impuesto predial unificado de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000 con antigüedad superior a los 5 años al momento de la sentencia, teniendo el 31 de marzo del año en el cual quede ejecutoriada la sentencia como fecha de corte para el cómputo del término de prescripción
1.2.5 De forma subsidiaria se declare la prescripción del impuesto predial unificado de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000 con antigüedad superior a los 5 años al momento de la sentencia, teniendo el 31 de marzo del año 2017, es decir, las obligaciones tributarias por concepto de Impuesto Predial Unificado del año 2012 y anteriores.
1.2.6 Que, en aplicación del principio de igualdad en materia tributaria, se declare la reducción de los intereses de mora en un 80% para el momento de su pago.
1.2.7 Que, en aplicación del principio de igualdad en materia tributaria, se declare la reducción de los intereses de mora en un 80%, teniendo como fecha de corte de los intereses el 31 de diciembre de 2016.
1.2.8 Se condene al municipio demandado a devolver a los demandantes la suma de $25´068.148 pesos por concepto de pago de lo no debido por concepto de impuesto predial unificado de los bienes inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000.
1.2.9 Se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de intereses a la tasa máxima certificada por la Superfinanciera para créditos de libre destinación desde el momento del pago -8 de julio de 2017, y hasta cuando se reintegren de forma efectiva esas sumas a los demandantes.
1.2.10 Condenar en costas a la parte demandada.

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes,

1.3 Hechos:
1.3.1 Por oficio Nro. 0359 -sin fecha- el Municipio de Rioblanco negó la devolución de pago por concepto de impuesto predial solicitada por la parte demandante, como consecuencia del pago que realizó por concepto de impuesto predial unificado y el silencio de la administración para decretar la prescripción solicitada de la obligación tributaria.

1.3.2 Que por las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017, el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco declaró deudores morosos a los demandantes, por incumplimiento en el pago del impuesto predial unificado, respecto de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000, por los periodos fiscales 2006 a 2017.

1.3.3 Que contra dichos actos los demandantes interpusieron recursos de reconsideración, los cuales fueron resueltos mediante Resoluciones Nro. 002, 003, 004, 005 y 006 de 10 de noviembre de 201,7 sin que la administración del Municipio de Rioblanco reconsiderara sus decisiones. No obstante, mediante esos actos

terminaron los procesos de cobro coactivo iniciados contra los demandantes con base en la mora en el pago del impuesto predial respecto de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000, por los periodos fiscales 2006 a 2017.

1.3.4 Que los demandantes realizaron el pago voluntario de las obligaciones tributarias impuesto predial respecto de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000 y 00100190033000, 00100190036000, por los periodos fiscales 2006 a 2017.

1.3.5 Que mediante varios oficios del año 2017, la administración municipal de Rioblanco informó a los demandantes que con sustento en el Acuerdo Nro. 022 de 29 de noviembre de 2016 se estableció una reducción del 80%, por concepto de impuestos, del valor de los intereses de mora causados a 31 de diciembre de 2016 en favor de los contribuyentes que cancelen la totalidad de la obligación, los intereses y las sanciones, y adjuntó una liquidación del impuesto predial para el efecto.

1.3.6 Que por peticiones del año 2010 y 2011 los demandantes solicitaron al Municipio de Rioblanco la aplicación de la prescripción de las obligaciones tributarias impuesto predial respecto de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000.

2. Trámite Procesal
La demanda se presentó el 12 de septiembre de 2018 (fl. 1); por auto de 18 de febrero de 2019 se inadmitió (fl. 160), y una vez subsanada, por auto del 8 de abril de 2019 se admitió (fl. 170), se ordenó notificar al Municipio de Rioblanco, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público.

Surtida en debida forma la notificación a la entidad demandada (fls.175 a 177), el Municipio de Rioblanco contestó la demanda oportunamente como se advierte en la constancia secretarial vista a folio 187 del expediente**.**

Contestación de la demanda.
Municipio de Rioblanco
Indicó que el artículo 819 del Estatuto Tributario, establece que lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, pese a que el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción, por lo que el pago de la obligación prescrita no se puede compensar ni devolver. El acaecimiento de la prescripción como modo de extinguir las obligaciones afecta su exigibilidad, lo que trae por consecuencia que la administración no puede acudir al cobro coactivo para satisfacer el crédito, y si bien la prescripción confiere la naturaleza de obligación natural, no impide que el deudor pueda realizar el pago de la obligación, además que no es posible solicitar la devolución pese a que el pago se realice sin conocimiento de la prescripción. De igual modo, se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Propuso como **excepciones de mérito:** ***i. Cobro de lo no debido***, sustentada en que el artículo 819 del Estatuto Tributario establece un impedimento para la devolución de los pagos realizados por impuestos o tributos afectados por prescripción, luego, las pretensiones no se constituyen en obligación porque no se deben y ***ii. No hay***

lugar a declarar prescripción sobre obligaciones cumplidas, cuyo fundamento indica que la prescripción que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario afecta las obligaciones pendientes de pago y es una sanción para la administración por no ejercer las acciones pertinentes para el cobro. Extinguidas las obligaciones por pago, artículos 1625 y 1626 del Código Civil, no es posible decretar la prescripción para perseguir el mismo efecto, en este caso, extinguir la obligación tributaria (fls. 184 a 186).

La audiencia inicial.
Advertido que el numeral 1°. del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020 facultó al Juez Contencioso Administrativo a proferir sentencia anticipada en asuntos de puro derecho o cuando no fuere necesario practicar pruebas, en el presente asunto no se realizó la audiencia inicial, razón por la cual mediante auto del 29 de enero de 2021 se ajustó el trámite para proferir sentencia anticipada y en consecuencia de ello, se fijó el litigio, se incorporaron las pruebas allegadas al presente medio de control, y se prescindió de la audiencia inicial (fls. 206 a 211).

Luego, mediante auto de 20 de agosto de 2021 se declaró precluido el término probatorio, y se concedió a las partes el término común de 10 días para presentar alegatos de conclusión, así como al Ministerio Público para que presentara concepto, si así lo considera (fls. 227 a 228).

2.3 Alegatos de Conclusión
-Parte demandante.
Basó sus argumentos en la ilegalidad e inconstitucionalidad en la actuación de la parte demandada, al contrariar los fundamentos normativos, jurídicos y jurisprudenciales establecidos en la Sentencia C-895 de 2009, Sentencia T-581 de 2011 proferidas por la Corte Constitucional, el artículo 817 del Estatuto Tributario, y la Sentencia proferida el 30 de julio de 2010 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso radicado bajo el Nro. 25000-23-27-000-2006-00806-010 (16576), C.P. WILLIAM GIRALDO GIRALDO.

Sostuvo que la supuesta suma adeudada por los accionantes no debió de ser cobrada, en razón a que respecto de ella había operado la figura jurídica de la prescripción del tributo, por lo que, argumentó que dicha suma debe ser devuelta en virtud de que si bien es cierto ésta fue pagada por los accionantes, también lo es que sobre el pago operó el poder coercitivo y antijuridico del Municipio de Rioblanco, dado que pese a reiteradas solicitudes de prescripción del tributo, la entidad se negó a reconocerlo y resolver en debida forma su reconocimiento, imponiendo a los deudores de dicha carga. A raíz de ello, los accionantes se vieron en la necesidad de formalizar los bienes objeto del tributo, por lo cual pagaron lo que la administración obligaba a pagar, pese a la ilegal e inconstitucionalidad de la actuación (fls. 233 a 235).

-Parte demandada.
Indicó que el artículo 819 del Estatuto Tributario establece que lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción, razón por la cual el pago de la obligación prescrita no se puede compensar ni devolver.

De manera que si bien en este caso la prescripción confiere la naturaleza de obligación natural, esto no impide que un deudor pueda hacer el pago de la obligación, situación que aconteció en el presente caso, a lo cual no puede la parte demandante solicitar luego de cancelar la obligación natural, la devolución de los mismos adicionando otra clase de pretensiones como intereses a la tasa máxima, y mucho menos solicitar la compensación de dineros que pagó sobre deudas que existían, que conocía, y que canceló para acogerse a beneficios tributarios (fls. 230 a 231).

-Ministerio Público.
No presentó concepto.

3. Consideraciones
Competencia.
Es competente este Despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 4 del artículo 104 del C. de P.A. y de lo C.A., así como a lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2° y 156 numeral 3° *ibídem.*

Problema jurídico.
El problema jurídico por resolver consiste en determinar ¿si **i.** los actos administrativos demandados y mediante los cuales se negó la devolución de pago por concepto de impuesto predial, esto es **a.** el Oficio Nro. 0359 -sin fecha-; **b.** las Resoluciones Nro. 002, 003, 004, 005 y 006 de 10 de noviembre de 2017, por medio de las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco negó los recursos de reconsideración interpuestos contra las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017; **c.** las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017, por medio de las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco declaró deudores morosos a los demandantes, por incumplimiento en el pago del impuesto predial unificado, respecto de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000, por los periodos fiscales 2006 a 2017, están o no ajustados a derecho, para lo cual deberá examinarse **ii.** si la administración del Municipio de Rioblanco debía o no decretar la prescripción de las obligaciones tributarias en mora como lo solicitaron los demandantes; **iii.** si así lo era, es procedente la devolución de las sumas pagadas por los demandantes con ocasión de las obligaciones tributarias en mora, para lo cual deberá determinarse sí debieron extinguirse por prescripción o por pago total de la obligación; **iv.** y si era procedente aplicar a las obligaciones tributarias en mora el beneficio de la reducción del 80%, por concepto de impuestos, del valor de los intereses de mora causados a 31 de diciembre de 2016?

Tesis parte demandante
Debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, por cuanto la entidad demandada transgredió la Constitución y la Ley al omitir de manera reiterativa la solicitud de prescripción del tributo denominado impuesto predial, más aún cuando es su deber legal declarar oficiosamente la prescripción del impuesto predial unificado que adeudaban los accionantes, todo esto, teniendo en cuenta que no se han configurado las causales legales de interrupción de la prescripción que le permitiese a esta entidad exonerarse de la devolución del pago de lo no debido.

Tesis parte demandada

Una vez extinguidas las obligaciones por pago, no es posible decretar la prescripción para perseguir el mismo efecto, en este caso, extinguir la obligación tributaria, a lo cual no puede la parte demandante solicitar su devolución luego de cancelar la obligación natural, porque la misma fue cancelada por voluntad del propietario, sin que a la fecha tenga posibilidades de reclamar por lo pagado.

Tesis del Despacho

Para el Despacho una vez analizados los argumentos de hecho y derecho de la demanda, la contestación, las excepciones, los alegatos de conclusión, y luego de la valoración en conjunto de los medios de prueba regular y oportunamente allegados al proceso, no le asiste derecho al demandante, por cuanto el pago realizado por las obligaciones tributarias que considera prescritas, a pesar de esta circunstancia, se reputa válido y con plenos efectos frente a dicha obligación como natural, por lo que no hay lugar a su reintegro como lo pretende. En ese mismo sentido, debe entenderse que no prospera la nulidad de los actos administrativos demandados, además de lo expuesto, porque medió el pago de la obligación tributaria debida. Tampoco resulta aplicable la hipótesis de la devolución de lo pagado por cobro de lo no debido, en tanto que la parte demandante contribuyente, no está exenta del pago del impuesto predial unificado, la obligación tributaria existe y fue determinada en su momento por la administración del Municipio de Rioblanco, y el hecho que pueda hablarse de una prescripción extintiva implica que debe existir un derecho a extinguir, en este caso, la obligación tributaria en cabeza de la parte demandante, pero no quiere decir que no exista causa legal para cobrarlo, además, es diferente que no sea exigible el cumplimiento de la obligación, la cual muta a natural, y que de esa manera la parte demandante realizó su pago.

Marco Normativo.

De la nulidad y restablecimiento del derecho.

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene fundamento en el artículo 138 del C. de P. A. y de lo C. A., al alcance de toda persona que considere que con un acto administrativo se infirió agravio a sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, ejercicio con el cual se obtienen, de forma simultánea, tanto la nulidad del acto como el restablecimiento de los derechos personales violados por la decisión contenida en el acto o en los actos objeto de demanda.

Del principio de legalidad enunciado se aprecia, claramente, que la acción se origina en **un acto administrativo** que la parte demandante considera ilegal; **persigue** (objeto) la nulidad del acto y además el restablecimiento de un derecho, y/o la indemnización y/o la devolución de lo indebidamente pagado. Tal acción se encamina a: 1) **impugnar** la validez de un acto jurídico administrativo y, como declaración consecuencial, 2) **restablecer** el derecho subjetivo lesionado.

Los señores **Rosalba Gil Caicedo**, **Martha Marelvy Gil Caicedo**, **Jorge William Gil Caicedo**, **Ximena Gil Caicedo** y **Alexander Mauricio Gil Caicedo** han ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a efectos de cuestionar la decisión contenida en el oficio Nro. 0359 por medio del cual el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco negó la devolución de pago por concepto de impuesto predial; las Resoluciones Nro. 002, 003, 004, 005 y 006 de 10 de noviembre de 2017, por medio de las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Rioblanco negó

los recursos de reconsideración interpuestos contra las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017; las Resoluciones Nro. 036, 037, 038, 039 y 040 de 28 de abril de 2017, por medio de las cuales el Secretario de Hacienda del Municipio de Ríoblanco declaró deudores morosos a los demandantes por incumplimiento en el pago del impuesto predial unificado, respecto de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000 por los periodos fiscales 2006 a 2017.

A su vez, a título de restablecimiento del derecho declarar la prescripción del impuesto predial unificado de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000; declarar la prescripción del impuesto predial unificado de los inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000; en aplicación del principio de igualdad en materia tributaria, declarar la reducción de los intereses de mora en un 80% para el momento de su pago; declarar la reducción de los intereses de mora en un 80% teniendo como fecha de corte de los intereses el 31 de diciembre de 2016; condenar al municipio demandado a devolver a los demandantes la suma de $25´068.148 pesos por concepto de pago de lo no debido por impuesto predial unificado de los bienes inmuebles identificados catastralmente con los Nos. 00100190096000, 00100190095000, 00100190035000, 00100190033000 y 00100190036000; condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago de intereses a la tasa máxima certificada por la Superfinanciera para créditos de libre destinación desde el momento del pago -8 de julio de 2017, y hasta cuando se reintegren de forma efectiva esas sumas a los demandantes, y condenar en costas a la parte demandada.

Por ende, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto se observa que se trata de un acto que impone una decisión administrativa proferida por una entidad pública que afecta, por no satisfacer o atender un derecho o interés subjetivo, individual o concreto; por consiguiente, es susceptible de control por esta jurisdicción mediante la pretensión que se ha promovido, y el Juzgado es competente para conocer de ello.

El Consejo de Estado[2] ha advertido al respecto:
"*Conforme lo ha precisado la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo es una especie dentro del género de los actos jurídicos, caracterizado por ser expresión del ejercicio de la función administrativa del Estado, independientemente del órgano que lo expide o produce*[3]*, entendida ésta como aquella actividad estatal que cumplen o desarrollan los agentes del Estado y lo particulares expresamente autorizados por la ley*[4]*, la cual, a diferencia de la*

[2] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR; sentencia del 7 de septiembre de 2.000, Expediente Nro. 12244 – Contractual, Actor: María del Consuelo Herrera Osorio, Demandada: La Nación - Ministerio de Comunicaciones.

[3] GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo - El Acto Administrativo", 1ª Ed. Colombiana, Edit. Biblioteca Jurídica Dike, Santafé de Bogotá, 1999, pág. I-14.

[4] Como es el caso por ejemplo de las Cámaras de Comercio, a quienes la ley les ha encomendado el manejo del registro mercantil (arts. 26 y 27 del Código de Comercio) y el registro de proponentes para la contratación estatal (art. 22 de la ley 80 de 1993), o la función notarial confiada a particulares (art. 1º del decreto 960 de 1979), o las entidades bancarias en cumplimiento del encargo de recaudación de tributos, etc.

función legislativa, se ejerce en el plano sublegal[5]*, y, que excepto las supremas autoridades administrativas, por esencia, participa de la presencia de un poder de instrucción*[6]*.*

Por lo tanto, desde el punto de vista de su contenido, el acto administrativo consiste entonces en la expresión de la voluntad, generalmente unilateral[7]*, de la administración o de los particulares -expresamente autorizados para hacerlo-, en cumplimiento de función administrativa, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas particulares o generales, entendidas éstas a su vez, como las distintas posiciones que pueden tener las personas frente a determinadas normas o formas de derecho, como por ejemplo, las situaciones de servidor público, contribuyente, usuario de un servicio público, contratista, oferente, etc. En ese contexto, desde el punto de vista de su estructura, los elementos del acto administrativo son los siguientes:* ***a)*** *El objeto (una decisión);* ***b)*** *la competencia (facultad o capacidad para producir el acto);* ***c)*** *los motivos (razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión);* ***d)*** *las formalidades (conjunto de requisitos sucesivos que integran un procedimiento para la expedición del acto), y* ***e)*** *la finalidad (objetivo o propósito que se busca alcanzar con el acto, la cual comprende una común de todo acto, que es el interés general, y las específicas de cada acto en particular), los cuales, desde un perspectiva metodológica de su presentación, podría decirse que corresponden, en su orden, a los siguientes interrogantes: qué, quién, por qué, cómo y para qué."*.

El acto demandado pues, cumple con todos estos requisitos y por ello es un acto administrativo digno de ser juzgado.

Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 66 de la Ley 383 de 1987[8] estableció que los municipios y los distritos para efectos de declaraciones tributarias, procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos que administran, aplicarán los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.

Por su parte, la Ley 788 de 2002[9] en el artículo 59 fijó el procedimiento tributario en el ámbito territorial, precisando que los Departamentos y los Municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional para la

[5] Es decir, con una doble subordinación normativa: la primera a la Constitución Política y, la segunda, la ley; en tanto que la función legislativa se ejerce con arreglo a la primera de tales sujeciones.

[6] Esta es precisamente una de las notas tipificadoras que permite distinguir la función administrativa de la función jurisdiccional. Sin embargo, por orden lógico de organización y de colocación de las cosas, de ese poder de instrucción se exceptúan las supremas autoridades administrativas, como acontece por ejemplo con el Presidente de la República, los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales (con excepción de algunas precisas materias en las que éstos, por expresa disposición constitucional, constituyen agentes del Presidente, v. gr. en el manejo del orden público, art. 296).

[7] Aunque hoy en día, en desarrollo de la participación de los administrados en la gestión de las tareas del Estado en general y de la actividad administrativa en particular, lo mismo que, como producto del fenómeno de la concertación como estrategia de gobierno, el acto administrativo ha dejado de ser exclusivamente expresión de la voluntad "unilateral" de la administración pública, para dar paso a la participación del gobernado en la producción de los actos administrativos, como por ejemplo, en la adopción de medidas como la fijación de los incrementos salariales, la liquidación consensual de los contratos estatales, la adopción de planes y programas de desarrollo, etc.

[8] "Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones."

[9] "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones."

administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos que administran. Igualmente, que aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. Respecto del monto de las sanciones y el término de aplicación de tales procedimientos, se pueden disminuir y simplificar de acuerdo con la naturaleza de los tributos y con sujeción a la proporcionalidad en relación con el monto de los impuestos.

Según las anteriores disposiciones, se colige que desde la Ley 383 de 1997 los municipios para esos efectos deben aplicar para cada caso el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional para los impuestos del orden nacional, en aspectos como la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio, incluida su imposición a los impuestos que administran según la Ley 788 de 2002.

En relación con el procedimiento de cobro coactivo que tiene como causa obligaciones fiscales, el Estatuto Tributario fija una competencia territorial, indicando que éste se adelantará por la oficina de cobranzas de la administración del lugar en el que se originó la obligación tributaria, o por la del domicilio del deudor. También indica que, si se están adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, es posible acumularlos (Art. 825 del E.T.).

En relación con el mandamiento de pago el artículo 826 del E.T. dispone "*El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este* ***mandamiento se notificará personalmente*** *al* ***deudor****, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.*

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

PARAGRAFO. El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor."

El artículo 828 del E.T indica que son títulos ejecutivos 1) Las liquidaciones privadas y sus correcciones contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación; 2) Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas; 3) Los demás actos de la administración de impuestos ejecutoriados que fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional; 4) Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias a partir de la ejecutoria del acto de la administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas; y 5) las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El artículo agrega que para el caso de los numerales 1 y 2 es suficiente la certificación del administrador de impuestos o su delegado sobre la existencia y el valor de las

liquidaciones privadas u oficiales. Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

-Impuesto Predial

Mediante la Ley 44 de 1990[10] se dictaron normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz. A su vez se creó el Impuesto Predial Unificado que simplificó, organizó y fusionó en ese solo impuesto otros tributos que tenían como hecho generador la propiedad inmueble.[11]

En los artículos 14 y 15 de la referida ley se dispuso que el hecho generador del impuesto, lo constituye la propiedad o posesión que se ejerza sobre el bien inmueble y está a cargo de quien tenga esas condiciones: propietario o poseedor, con la correspondiente obligación de declarar y pagar el impuesto.

Posteriormente, se expidió la Ley 1430 de 2010[12], que dispuso en el artículo 54 (modificado por la Ley 1607 de 2012, artículo 177), quiénes son los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, indicando que lo son las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.

De manera expresa, la anterior disposición indicó que en relación con el impuesto predial, son sujetos pasivos los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión, correspondientes a puertos aéreos y marítimos, señalando a su vez los criterios para determinar la base gravable.
Por su parte, en el artículo 60 se indicó que el impuesto predial unificado, es un gravamen que recae sobre los bienes raíces y puede hacerse efectivo con el respectivo predio "*…independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. (…).*"

No obstante, esa disposición no es novedosa, como lo sostiene el Consejo de Estado, al afirmar que "*2.8.- Antes y después de la Constitución de 1991, ha sido clara la intención del legislador de gravar con el impuesto predial la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce su propiedad, posesión, usufructo o tenencia.*"[13],

[10] "Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias."

[11] "*Art. 1. Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusiónanse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:*
-El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
-El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
-El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;
-La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989. (…)."

[12] "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad."

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. JOSÉ OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Radicado Nro. 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561) sentencia del 29 de mayo de 2014.

refiriéndose en consecuencia al Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 44 de 1990.

Con sustento en ese marco normativo, el Consejo de Estado consideró "*2.10.- …del estudio de la normativa que rige y ha regido el impuesto predial, no se encuentra una referencia explícita a la naturaleza privada o pública del predio o bien inmueble. De ella se infiere que es un impuesto que recae sobre los bienes raíces.*

(…).

Es por ello que son los sujetos pasivos del impuesto los legitimados para solicitar revisiones y actualizaciones catastrales a efectos de calcular la tarifa del impuesto predial, tal como lo dispone el artículo 179 del Código de Régimen Municipal.

…, una interpretación histórica de las normas que regulan la materia permite concluir que el impuesto predial no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor."[14]

Igualmente, dicha Corporación precisó (rectificó) su jurisprudencia, entre otras consideraciones, en el siguiente sentido "*(…). 4.2.- Si bien desde el año 1994, esta Sección afirmó que el impuesto predial fue creado para gravar la* ***propiedad privada****, ello debe entenderse bajo el concepto de* ***derecho de dominio****, pues la propiedad privada se define en función del derecho real que tiene una persona, natural o jurídica, pública o privada, para usar, gozar y disponer de un bien inmueble, conforme a las normas que regulen la materia.*

En esas condiciones, se debe entender que cuando se hablaba de propiedad privada, se hacía referencia al derecho de dominio que se ejerce sobre el bien, que era, en estricto sentido, el hecho gravado por el legislador, sin dejar de advertir que, hoy en día, al abarcar la posesión, la tenencia o el usufructo, puede decirse que lo que debe tenerse en cuenta es la explotación –uso y/o goce- del bien, pero con un interés que trasciende el que subyace en la figura de los bienes de uso público o común.

(…).

4.4.- El impuesto predial, (…), es un gravamen de tipo real ya que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta.
Atendiendo tal naturaleza, es que el legislador se ha referido de manera general al hecho gravable del tributo –propiedad, posesión, tenencia o usufructo de un bien inmueble-, sin excluir de manera expresa a las personas jurídicas de derecho público, habida cuenta de que lo determinante es la existencia de la propiedad raíz y no el sujeto que ejerce el derecho de dominio.

(…)."[15]

Puede colegirse de las consideraciones mencionadas, que el impuesto predial grava la propiedad privada, la cual está relacionada directamente con el derecho de

[14] Ibid.

[15] Ibid.

dominio. Esa propiedad privada, también se define en función del derecho real de dominio que tiene la persona respecto del bien, para su uso, goce y disposición.

De esa manera, la obligación derivada del impuesto predial surge a cargo de quien ejerce ese derecho real de dominio, siendo así un sujeto pasivo del referido tributo.

Caso concreto.

En el proceso está demostrado que mediante Resolución Nro. 36 de 28 de abril de 2017 el Municipio de Rioblanco realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190096000 por los años gravables 2005 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017, por la suma de $4´440.995 pesos y a cargo de la señora **Rosalba Caicedo Gil** (fls. 22 a 24).

Por Resolución Nro. 37 de 28 de abril de 2017 el Municipio de Rioblanco realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190095000 por los años gravables 2005 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017, por la suma de $4´736.373 pesos y a cargo de la señora **Rosalba Caicedo Gil** (fls. 25 a 27).

Por Resolución Nro. 38 de 28 de abril de 2017 el Municipio de Rioblanco realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190035000 por los años gravables 1996 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017, por la suma de $28´519.108 pesos y a cargo de la señora **Rosalba Caicedo Gil** (fls. 28 a 31).

Por Resolución Nro. 39 de 28 de abril de 2017 el Municipio de Rioblanco realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190033000 por los años gravables 1996 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017, por la suma de $15´268.467 pesos y a cargo de la señora **Rosalba Caicedo Gil** (fls. 32 a 35).

Por Resolución Nro. 40 de 28 de abril de 2017 el Municipio de Rioblanco realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190036000 por los años gravables 1996 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017, por la suma de $11´387.220 pesos y a cargo de la señora **Rosalba Caicedo Gil** (fls. 36 a 39).

En consecuencia, se presenta la siguiente obligación en relación con el impuesto predial unificado:

Nro. Resolución	Nro. catastral	Monto	Vigencia o periodos gravables
36	000100190096000	$4´440.995	2005 a 2017
37	000100190095000	$4´736.373	2005 a 2017
38	000100190035000	$28´519.108	1996 a 2017
39	000100190033000	$15´268.467	1996 a 2017
40	000100190036000	$11´387.220	1996 a 2017

Contra las anteriores liquidaciones la parte demandante interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por el Municipio de Rioblanco mediante las Resoluciones Nro. 2, 3, 4, 5 y 6 del 10 de noviembre de 2017, sin reconsiderar la decisión, no obstante, terminó por pago total de la obligación los procesos

administrativos de cobro persuasivo iniciados contra la parte demandante con base en cada una de las obligaciones del impuesto predial (fls. 6 a 21).

Mediante Resolución Nro. 1 de 23 de septiembre de 2017, el Municipio de Rioblanco tuvo por probada la excepción de falta de ejecutoria del título propuesta contra el mandamiento de pago proferido el 11 de julio de 2017 en relación con la Resolución Nro. 35 de 2017 en el proceso de cobro por el predio identificado con la cédula catastral Nro. 010000150006000 (fl. 121, CD – Rom, pág. 118).

El 22 de julio de 2017, la Tesorería Municipal de Rioblanco expidió en favor de los demandantes **i.** certificado de paz y salvo Nro. B 2554 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0035-000; **ii.** certificado de paz y salvo Nro. B 2555 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0095-000; el 8 de julio de 2017 expidió **iii.** certificado de paz y salvo Nro. B 2556 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0096-000; el 22 de julio de 2017 expidió **iv.** certificado de paz y salvo Nro. B 2557 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0033-000; el 8 de julio de 2017 expidió **v.** certificado de paz y salvo Nro. B 2559 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0036-00 (fl. 121, CD – Rom, págs. 175 a 179).

Se aportó **i.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000928 por la suma de $2´665.895 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0096-000 por el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **ii.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000872 por la suma de $13´130.837 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000 por el periodo de enero de 1996 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **iii.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000870 por la suma de $7´658.022 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0033-000 por el periodo de enero de 1996 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **iv.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000873 por la suma de $5´877.725 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0036-000 por el periodo de enero de 1996 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **v.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000872 por la suma de $2´856.760 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0095-000 por el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria (fl. 121, CD – Rom, págs. 180 a 185).

Mediante oficio Nro. SH-282 de 24 de septiembre de 2010 el Municipio de Rioblanco en respuesta a petición realizada por la señora Rosalba Gil para declarar la prescripción del impuesto predial de los inmuebles identificados con la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000, Nro. 00-01-0019-0033-000 y Nro. 00-01-0019-0036-00, indicó que no halló evidencia de la notificación de la liquidación de dicho

impuesto, siendo por tanto procedente la solicitud de prescripción. A su vez, le indicó que debe efectuar la liquidación del impuesto aplicando la prescripción y realizar el pago del 100% del monto del impuesto que se liquide, para lo cual le concedió un término de 15 días (fl. 121, CD – Rom, pág. 482).

Por petición de 18 de septiembre de 2010 la señora Rosalba Caicedo Rodríguez le solicitó al Municipio de Rioblanco aplicar la prescripción de cobro del impuesto predial a los últimos 5 años, respecto de los inmuebles identificados con la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000, Nro. 00-01-0019-0095-000, Nro. 00-01-0019-0033-000, Nro. 00-01-0019-0036-000 y Nro. 00-01-0019-006-000 con base en el Estatuto Tributario (fl. 121, CD – Rom, pág. 483).

A través del oficio Nro. SH 283 de 24 de septiembre de 2010 el Municipio de Rioblanco indicó que la prescripción de la obligación tributaria respecto del predio identificado con ficha catastral Nro. 00-01-0019-0095-000 no aplica, porque debe desde el año 2005; respecto del predio identificado con ficha catastral Nro. 00-01-0019-0015-000 no aplica, porque debe 5 años con el año 2010 y el señor Bertulfo Garzón, ya fue notificado; a su vez, le informó que el total a pagar por la obligación tributaria respecto de los 5 predios es de $17´504.166 pesos, lo cual deberá cancelar en un lapso de 15 días (fl. 121, CD – Rom, pág. 484).

El 8 de julio de 2011, la señora Rosalba Caicedo Rodríguez de nuevo le solicitó al Municipio de Rioblanco aplicar la prescripción de cobro del impuesto predial respecto de los inmuebles identificados con la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000, Nro. 00-01-0019-0095-000, Nro. 00-01-0019-0033-000, Nro. 00-01-0019-0036-000 y Nro. 00-01-0015-008-000 con base en el Estatuto Tributario (fl. 121, CD – Rom, pág. 487).

Mediante Oficio Nro. SH-156 de 24 de septiembre de 2011 el Municipio de Rioblanco dio respuesta a la anterior petición, e indicó que la obligación tributaria a cancelar por concepto de impuesto predial respecto de los anteriores inmuebles es de $27´486.901 pesos, solicitándole que procediera al pago, además de indicarle que respecto de dicha obligación existe proceso de cobro por parte de la administración. Frente a la prescripción, señaló que en dicho asunto no aplica, debido a que con la presentación de las cuentas de cobro y las facturas, se interrumpió la prescripción, siendo la obligación exigible. Agregó que la Ley 1066 de 2006 indica que no se requiere acto administrativo para aplicarla, y por último, solicita realizar el pago de las obligaciones (fl. 121, CD – Rom, págs. 489 a 491).

El 29 de noviembre de 2016, el Concejo Municipal de Rioblanco expidió el Acuerdo Nro. 22 "*Por el cual se otorga un beneficio tributario para la recuperación de cartera morosa por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, multas y sanciones de carácter municipal.*", dispuso en el artículo primero "*Los contribuyentes, que se encuentren en mora con obligaciones causadas a 31 de diciembre de 2016, para con el Municipio de Rioblanco, por concepto de Impuestos (…), que cancelen en un plazo máximo de tiempo fijado al 30 de septiembre de 2017 la totalidad de la obligación principal, más los intereses y las sanciones por cada concepto y periodo gravable según sea el caso; tendrán una reducción del 80% del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago.*" En el artículo segundo señaló "*La reducción de los intereses de mora, aplica en los mismos términos para los contribuyentes morosos que tengan acuerdo de pago vigente y que cancelen, dentro del mismo plazo la totalidad del saldo de la obligación principal más los intereses y/o sanciones liquidadas hasta la fecha de pago. Parágrafo 1: Además, tendrán derecho a realizar*

acuerdos de pago hasta el 30 de septiembre de 2017, pactando la totalidad de la deuda." Según el artículo cuarto, el referido acuerdo tendría efectos hasta el 30 de septiembre de 2017 (fl. 121, CD – Rom, págs. 499 a 502).

Ahora bien, atendiendo el concepto de violación expuesto por la parte demandante respecto de los actos administrativos demandados, en una primera parte cuestiona el procedimiento surtido para efectos de la expedición de los actos, el cual considera transgrede su derecho al debido proceso, por cuanto la obligación de liquidar cada obligación fiscal, como el impuesto predial, corresponde al periodo anual en materia de determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación, con sustento en la Ley 1430 de 2010, artículo 58 y la Ley 1819 de 2016, artículo 354.

La Ley 1430 de 2010[16] dispuso en el artículo 58 lo siguiente "*Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así: Artículo 69. Determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación. Autorícese a los municipios y distritos para establecer sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y preste mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para ser efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad. Para efectos de facturación de los impuestos territoriales así como para la notificación de los actos devueltos por correo por causal diferente a dirección errada, la notificación se realizará mediante publicación en el registro o Gaceta Oficial del respectivo ente territorial y simultáneamente mediante inserción en la página WEB de la Entidad competente para la Administración del Tributo, de tal suerte que el envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.*"

La Ley 1819 de 2016[17] estableció en el artículo 354 "*Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual quedará así: Artículo 69. Determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación. Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo.*

Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La administración tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación.

Previamente a la notificación de las facturas la administración tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.

La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial. El envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.

[16] Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

[17] Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno.

En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema autodeclarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.

El sistema de facturación podrá también ser usado en el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio."

Para la parte demandante, la administración municipal de Rioblanco transgredió las anteriores disposiciones con la expedición de los actos administrativos demandados, particularmente aquellos que liquidaron el impuesto predial, al no sujetarse al procedimiento de determinación oficial del impuesto predial unificado y de su notificación, en la medida que no discriminó año por año la causación del impuesto predial ni notificó en legal forma las facturas de la obligación tributaria para que se pueda acceder a estas, lo cual compromete el derecho al debido proceso.

Al respecto, el Despacho indica que la ley habilita a los municipios para la determinación oficial de los tributos por el sistema de facturación, **sin perjuicio del sistema de declaración para ello.** De alguna manera, la Ley 1430 de 2010, artículo 58 y la Ley 1819 de 2016, artículo 354 regularon el procedimiento de expedición y notificación de la factura que determina el tributo, disponiendo que su notificación se realizará mediante inserción en la página web del municipio y, de forma simultánea, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial; además, el envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.

Sobre este punto, no obra en el proceso medio de prueba que acredite que el Municipio de Rioblanco expidió la correspondiente facturación determinando el tributo, identificando el sujeto pasivo y el bien objeto del impuesto, así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación y hubiera procedido a su notificación en los términos señalados en la ley. Ahora bien, en este punto, el Despacho precisa que al proceso se aportaron cinco facturas, con número de referencia 1173000870, 1173000872, 1173000873, 1173000927 y 1173000928 determinando el tributo (predial), identificando a la señora Rosalba Gil Caicedo como sujeto pasivo del tributo y el bien objeto del impuesto, en este caso, los inmuebles con ficha catastral Nro. 000100190033000, 000100190035000, 000100190036000, 000100190095000 y 000100190096000 respectivamente, todas expedidas el 5 de julio de 2017 (fls. 101 a 105).

Así, corresponde aclarar que, si bien existe dicha facturación, no obstante, no se probó su notificación en los términos que dispone la ley, lo cierto es que la administración del Municipio de Rioblanco mediante las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40 todas expedidas el 28 de abril de 2017, **determinó** el impuesto predial unificado – acto de liquidación oficial respecto del contribuyente, señora Rosalba Gil

Caicedo, y en relación con los predios identificados con ficha catastral Nro. 000100190096000, 000100190095000, 000100190035000, 000100190033000 y 000100190036000, actos contra los cuales la parte demandante interpuso el recurso de reconsideración, y que a su turno son los actos administrativos demandados (fls. 7 a 39).

Con todo, la Ley 1819 de 2016 estableció en el artículo 354 que "*(…). En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria,* ***estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos****, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno.*

En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema autodeclarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura. (…)."

En el presente caso, se reitera, la administración del Municipio de Rioblanco mediante las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40 todas expedidas el 28 de abril de 2017 **determinó** el impuesto predial unificado – acto de liquidación oficial respecto del contribuyente señora Rosalba Gil. Pese a ello, posteriormente, esto es el 5 de julio de 2017, expidió las facturas con número de referencia 1173000870, 1173000872, 1173000873, 1173000927 y 1173000928 también determinando el tributo. En ese sentido, si el contribuyente no estaba de acuerdo con las facturas expedidas por la administración debió así manifestarlo. Sin embargo, ello no trae por consecuencia que la obligación tributaria desaparezca, sino que, la determinación del tributo no se realice por el sistema de facturación, sino por el sistema de declaración, estando el contribuyente en todo caso "…***obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos…"***, lo que tendrá por consecuencia que la factura perderá fuerza ejecutoria y efectos legales.

Lo anterior significa que, puede que respecto de la **determinación** del tributo la administración del Municipio de Rioblanco hubiere empleado los dos sistemas, es decir, el de declaración y el de facturación. No obstante, se expidió la facturación y al respecto la parte demandante como contribuyente no manifestó su inconformismo. En el evento que lo hubiere hecho, tal actuación traería por consecuencia que la determinación del tributo se realice por el sistema de declaración, y que la factura pierda fuerza ejecutoria y efectos legales. Además, subsiste para el contribuyente la obligación de declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, como lo sería en este caso, el determinado en las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40 expedidas el 28 de abril de 2017.

El Despacho destaca que pese a que no está acreditado en el expediente la manera como la administración del Municipio de Rioblanco notificó a los contribuyentes las facturas con número de referencia 1173000870, 1173000872, 1173000873, 1173000927 y 1173000928, lo cierto es que, para este caso concreto, tal falencia no tiene la entidad suficiente para restarle validez a dicha actuación, debido a que, aun sin la existencia de la factura, el impuesto ya estaba determinado mediante las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40 todas expedidas el 28 de abril de 2017, subsistiendo así la obligación del contribuyente a declarar y pagar el tributo conforme a ese sistema de

declaración; adicionalmente, el contribuyente se benefició de un menor valor en el pago del tributo, pues si se cotejan los cálculos del monto de la obligación definidos en dichas resoluciones con los definidos en las facturas, estos son mucho menores a los primeros, y finalmente, fueron los que el contribuyente pagó,ello, teniendo en cuenta a esa factura como medio informativo que reflejó la suma que es objeto de cobro por concepto del impuesto predial. La anterior consideración se realiza, sin perjuicio de la aclaración que se expone a continuación.

A su vez, corresponde indicar que al proceso no se aportó algún medio de prueba que permita establecer la forma como el Municipio de Rioblanco adoptó el sistema de facturación en su territorio, para verificar si, en consecuencia, la factura se constituye en el acto administrativo que lo determine. La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha considerado lo siguiente "*5. En este orden de ideas, se concluye que en casos como el presente, en el que se aplica el artículo 16 del Acuerdo 57 de 2003, la factura emitida por la Administración no constituye el acto de determinación del tributo, porque: (i) está prevista como una actuación anterior al acto de liquidación, que en este caso se surtió y (ii) en su contenido, se refleja la suma que es objeto de cobro por concepto del impuesto predial, que se hace de manera trimestral, en relación con un impuesto que es anual y, adicionalmente, se indican otras sumas, que también son objeto de cobro, por saldos vencidos de otros periodos, lo que denota el carácter informativo de este documento. 6. De esta manera, la naturaleza de esta factura se asimila más a una cuenta de cobro o documento de cobro que refleja la obligación fiscal a cargo de un contribuyente, con un corte trimestral al que se arrastran las deudas anteriores, es decir, que la obligación que registra el sistema de la Administración está siendo constantemente actualizada mediante la factura, por esa razón no puede ser un acto impugnable.*"[18]

Para el Despacho es claro que la ley establece la facturación como una modalidad para determinar el tributo, y que existiendo o no este sistema en la entidad territorial, es posible acudir al sistema de declaración para determinarlo. Se reitera que si bien se expidieron unas facturas por parte del Municipio de Rioblanco, no es posible afirmar que estas constituyan el acto de determinación del tributo, sino por el contrario, son una cuenta de cobro que refleja la obligación fiscal a cargo del contribuyente, lo anterior -se reitera- porque existe en este caso un acto administrativo previo que determinó el tributo en el marco del sistema declarativo de impuestos, y porque no hay algún medio de prueba que acredite como el gobierno municipal dentro de sus competencias, implementó los mecanismos para ser efectivo el sistema de facturación para constituir así a la factura como la determinante del tributo. De acuerdo con lo anterior, para el Despacho es válida la actuación surtida por el Municipio de Rioblanco para la determinación del tributo.

Ahora bien, frente a la causación del impuesto predial, el Consejo de Estado consideró "*(…). 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.*

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

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Radicado Nro. 05001-23-31-000-2007-00070-01 (20863), sentencia del 13 de diciembre de 2017.

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.

4. …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.

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.

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.

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."[19]

Según lo expuesto, el impuesto predial unificado se causa **el primero de enero de cada año**, y de forma anticipada, esto es, al **inicio del periodo gravable** -la vigencia que inicia- y no al final, al margen de que su cobro, facturación o pago se realice de otra manera, de modo que la administración puede exigir el pago del impuesto predial en su totalidad por el periodo que corresponda, dado que este ya se causó a partir del primero de enero del año respectivo.

Así, razón le asiste a la parte demandante cuando manifiesta que el impuesto predial unificado debe corresponder al periodo anual, es decir, al que se causa por el periodo gravable que no es otro que el año. En otros términos, el impuesto predial se causa año por año (que es el periodo gravable), de manera anticipada y a partir de enero de cada año.

No obstante, para el Despacho, contrario a lo afirmado por la parte demandante, el Municipio de Rioblanco al momento de determinar en cabeza del contribuyente el impuesto predial, lo hizo año por año, como se advierte en las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40 expedidas el 28 de abril de 2017; tal y como se observa a su vez en resoluciones Nro. 169, Nro. 171, Nro. 172, Nro. 174 y Nro. 175 de 27 de febrero de 2008, mediante las cuales el Municipio de Rioblanco, mucho antes de expedir los actos administrativos demandados, ya había determinado el impuesto predial a

[19] Ibid.

cargo de los contribuyentes demandantes y por los periodos gravables (año por año) correspondientes (fl. 121, CD – Rom, págs. 458 a 465).

De acuerdo con dicho medio de prueba, si bien puede que las facturas expedidas con ocasión del impuesto predial causado a cargo del contribuyente establezcan un monto global respecto de dicha obligación tributaria, el Despacho precisa, como se indicó, que dichas facturas corresponden a una cuenta de cobro que refleja la obligación fiscal a cargo del contribuyente, no obstante, fueron los actos administrativos demandados los que determinaron el tributo y lo hicieron por la periodicidad correspondiente.

Así, es cierto que la administración del Municipio de Rioblanco determinó el impuesto predial a cargo del contribuyente por el periodo anual correspondiente, mientras que las facturas expedidas fungieron como referente del valor global adeudado por concepto de impuesto predial por los periodos causados. En ese sentido, para el Despacho, sí existió la determinación del impuesto predial año por año.

De otra parte, respecto de la aplicación de la prescripción extintiva a las obligaciones fiscales causadas solicitada por la parte demandante, el Despacho realiza las siguientes consideraciones.

El artículo 817 del Estatuto Tributario determinó que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en un término de 5 años. El inciso final de dicho artículo dispuso que "*(…). La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte*."

El artículo 818 del mismo estatuto, estableció que el término de prescripción indicado se interrumpe "*…por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud de concordato y por la declaratoria de oficial de la liquidación forzosa administrativa. Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa. (…).*"

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que "*La prescripción, (…), es la cesación de la potestad punitiva del Estado después de transcurrido el periodo de tiempo fijado por la ley. (…).*"[20] Tal consideración debe acompasarse con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política frente a la inexistencia de imprescriptibilidad de las penas. "*Es decir, que a la luz de las normas constitucionales que hoy rigen no puede existir pena alguna, sea cual fuere su índole (criminal, disciplinaria, contravencional, policiva, **fiscal**, administrativa, tributaria, etc.), que no prescriba.*"[21] (Énfasis fuera de texto).

[20] Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-240 de 19 de mayo de 1994, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ, Expediente Nro. D-451.

[21] Ibid.

Al respecto, el Despacho indica que la prescripción opera como la pérdida de la facultad sancionatoria de la administración por el transcurso del tiempo, al no haberla ejercido dentro los términos que establece el ordenamiento jurídico. En ese sentido, "*…lo cierto es que la facultad de ésta para hacer efectivo el pago del saldo insoluto de las obligaciones tributarias está limitada en el tiempo y no puede ir en contra del objeto mismo de la prescripción, que no es otro que castigar la inactividad de la Administración por el transcurso del tiempo previsto para la ocurrencia del fenómeno jurídico anotado.*"[22]

Como está probado en el proceso, la parte demandante por petición de 18 de septiembre de 2010 le solicitó al Municipio de Rioblanco aplicar la prescripción de cobro del impuesto predial a los últimos 5 años, respecto de los inmuebles identificados con la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000, Nro. 00-01-0019-0095-000, Nro. 00-01-0019-0033-000, Nro. 00-01-0019-0036-000 y Nro. 00-01-0019-006-000 con base en el Estatuto Tributario; el 8 de julio de 2011, reiteró la solicitud al Municipio de Rioblanco de aplicar la prescripción de cobro del impuesto predial respecto de los inmuebles identificados con la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000, Nro. 00-01-0019-0095-000, Nro. 00-01-0019-0033-000, Nro. 00-01-0019-0036-000 y Nro. 00-01-0015-008-000.

El Municipio de Rioblanco mediante oficio Nro. SH-282 de 24 de septiembre de 2010, oficio Nro. SH 283 de 24 de septiembre de 2010, y oficio Nro. SH-156 de 24 de septiembre de 2011 le informó a la parte demandante, que respecto del impuesto predial de los inmuebles identificados con la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000, Nro. 00-01-0019-0033-000 y Nro. 00-01-0019-0036-00, no halló evidencia de la notificación de la liquidación de dicho impuesto, siendo por tanto procedente la solicitud de prescripción y a su vez, le indicó que debe efectuar la liquidación del impuesto aplicando la prescripción y realizar el pago del 100% del monto del impuesto que se liquide, para lo cual le concedió un término de 15 días; que la prescripción de la obligación tributaria respecto del predio identificado con ficha catastral Nro. 00-01-0019-0095-000 no aplica, porque debe desde el año 2005; respecto del predio identificado con ficha catastral Nro. 00-01-0019-0015-000 no aplica, porque debe 5 años con el año 2010 y el señor Bertulfo Garzón ya fue notificado; a su vez, le informó que el total a pagar por la obligación tributaria respecto de los 5 predios es de $17´504.166 pesos, lo cual deberá cancelar en un lapso de 15 días; que la obligación tributaria a cancelar por concepto de impuesto predial respecto de los anteriores inmuebles es de $27´486.901 pesos, solicitándole que procediera al pago, además de indicarle que respecto de dicha obligación existe proceso de cobro por parte de la administración. Frente a la prescripción, señaló que en dicho asunto no aplica, debido a que con la presentación de las cuentas de cobro y las facturas, se interrumpió la prescripción, siendo la obligación exigible. Agregó que la Ley 1066 de 2006 indica que no se requiere acto administrativo para aplicarla, y por último, solicita realizar el pago de las obligaciones.

Así, se observa que la parte demandante desde hace tiempo, por lo menos desde el año 2010, solicitó al Municipio de Rioblanco la aplicación de la prescripción respecto de las obligaciones tributarias -impuesto predial- causadas sobre los bienes inmuebles identificados. El Municipio de Rioblanco si bien dio respuesta a las peticiones de la parte demandante, de manera contradictoria indicó que para

[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ, Radicado Nro. 08001-23-31-000-2011-00038-01(19613), sentencia del 10 de abril de 2014.

algunas obligaciones sí operaba la prescripción y para otras no, no obstante, en ningún momento expidió el acto administrativo por medio del cual declaraba la ocurrencia de tal figura sobre las obligaciones tributarias indicadas por la parte demandante, pese a que conforme a la ley, la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro está a su cargo y que será decretada de oficio o a petición de parte.

Al respecto el Despacho precisa que no existe en el proceso medio de prueba alguno que indique que el Municipio de Rioblanco **determinó** en su momento el impuesto predial y que pese a ello, el contribuyente omitió realizar el pago respectivo, lo cual daría lugar a iniciar el cobro coactivo de esa obligación. Tampoco lo está, que con ocurrencia a dicha determinación, la administración del Municipio de Rioblanco hubiera iniciado el proceso de cobro, o que iniciándolo, no logró la ejecución forzosa al contribuyente deudor para exigir el pago de la obligación insoluta.

Atendiendo el principio de legalidad que debe regir los tributos, su formación y determinación deben estar previamente fijados en la ley, y es necesario que se fije a través de la manifestación de la administración.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado "*3.1- El acto administrativo de contenido particular es la manifestación unilateral de la voluntad de la Administración expresada por medio de un funcionario que ejerce la función administrativa, y que tiende a la producción de efectos jurídicos. Para que exista y sea válido deben concurrir elementos de índole externo como son la voluntad del sujeto activo competente, el sujeto pasivo y las formalidades, y elementos de índole interno como la finalidad, los motivos y el objeto.*

En caso de que alguno de los elementos de validez del acto administrativo se vea afectado, el administrado podrá demandar su nulidad y solicitar el restablecimiento de sus derechos. (…).

3.2- Un acto administrativo válido puede servir de fundamento para un cobro coactivo tributario siempre que en él conste una obligación clara, expresa y exigible, como es el caso de una resolución sanción, pues esta es un acto de la Administración de Impuestos, en el cual se fijan sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional (numeral 3.º del artículo 828 del ET). Adicionalmente, debe estar ejecutoriado o en firme. Esto significa que su validez se consolidó como resultado de la imposibilidad de discutir su contenido. De ahí que su ejecutoriedad se adquiera: (i) cuando no procede recurso alguno contra el acto; (ii) cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma; (iii) cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos; y, (iv) cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso (artículo 829 del ET).

Lo normal es que un acto administrativo de contenido particular válido y ejecutoriado sea eficaz y, por consiguiente, pueda ser cobrado coactivamente por la Administración. Sin embargo, esta situación no necesariamente debe mantenerse en el tiempo, pues es posible que surjan alteraciones que provoquen su pérdida de fuerza ejecutoria, como, por ejemplo, la desaparición de sus fundamentos de derecho (artículo 66 del CCA y artículo 91 del CPACA). Valga resaltar que este fenómeno jurídico se circunscribe exclusivamente al ámbito de eficacia del acto administrativo, es decir, a su capacidad de producir efectos y la posibilidad de que la Administración exija directamente su cumplimiento. Lo anterior, en nada incide en su

existencia y validez inicial, que tal como se explicó líneas atrás cuenta con precisas casuales que permiten llevar a su discusión vía nulidad y restablecimiento del derecho. (…)."[23]

Lo anterior para indicar que es necesaria la determinación del tributo mediante un acto administrativo para que así sea posible establecer la obligación tributaria en favor de la administración y a cargo del contribuyente. Partiendo de esa existencia, puede verificarse si fue la inactividad de la administración en la satisfacción de la obligación así determinada la que no permite adelantar un proceso de cobro, por ejemplo, porque operó la prescripción, como puede entenderse del artículo 817 del Estatuto Tributario, numeral 4, que indica que la acción de cobro de obligaciones fiscales prescribe en el término de 5 años contados a partir de "*(…). 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.(…).*"

Se reitera que en este proceso no se acreditó que el Municipio de Rioblanco hubiere determinado en algún momento el tributo, y que con base en ello hubiere iniciado la acción de cobro correspondiente. Sí está demostrado que en resoluciones anteriores identificadas con el Nro. 169, Nro. 171, Nro. 172, Nro. 174 y Nro. 175 de 27 de febrero de 2008 el Municipio de Rioblanco determinó el tributo, no obstante, no se demostró que tales actos le hubieren servido para iniciar la acción de cobro correspondiente.

En esos términos, el Municipio de Rioblanco si ya contaba con una determinación del tributo debió emplear su facultad para decretar la prescripción de la acción de cobro como lo solicitó la parte demandante o incluso de oficio como la ley lo habilita. No obstante, no lo realizó, pero de nuevo determinó el tributo, integrándolo con más periodos fiscales, como se observa en los actos administrativos demandados y que finalmente fueron pagados por la parte demandante como contribuyente.

En este punto es que la parte demandante considera que el dinero pagado por dicho concepto le debe ser reintegrado, teniendo en cuenta que la obligación tributaria estaba prescrita, y así debió declararse por la administración.

El artículo 819 del Estatuto Tributario, establece que "*Lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción.*"

Sobre este punto, la DIAN ha conceptuado que "*De conformidad con lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario, la acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de las fechas que la misma disposición prevé y puede ser decretada de oficio o a petición de parte; este término puede ser objeto de interrupción o de suspensión en los casos que señala el artículo 818 del mismo cuerpo normativo.*

La prescripción es un modo de extinguir las obligaciones, una obligación prescrita se convierte en una obligación natural respecto de la cual ya no es posible exigir su cumplimiento.

El artículo 1527 del Código Civil clasifica las obligaciones en "civiles o meramente naturales" y dispone que las civiles son aquellas que dan derecho para exigir su

[23] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, Radicado Nro. 08001-23-33-000-2017-00386-01 (23965), sentencia del 19 de agosto de 2021.

cumplimiento, en tanto que las naturales no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas.

En este sentido, el artículo 819 del Ordenamiento Tributario preceptúa que lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción, razón por la cual el pago de la obligación prescrita no se puede compensar ni devolver.

De acuerdo con lo anterior, el acaecimiento de la prescripción como modo de extinguir las obligaciones afecta la exigibilidad de ellas, teniendo como consecuencia, que a la Administración Tributaria ya no le será posible acudir a medidas coactivas para obtener la satisfacción de su crédito; pero si bien la prescripción confiere la naturaleza de obligación natural, no impide que un deudor pueda hacer el pago de la obligación."[24] (Énfasis fuera de texto).

Según lo expuesto, y con fundamento en el artículo 819 del Estatuto Tributario, el Despacho considera que la prescripción es un modo de extinguir las obligaciones (prescripción extintiva), no obstante, nada impide que el deudor pueda realizar el pago de las obligaciones prescritas, que si bien no son exigibles, mutan a naturales y es posible retener lo que se da dado o pagado con fundamento en ellas, por lo tanto, el referido artículo 819 en ningún caso admite la devolución de lo pagado de forma voluntaria.

De esta manera, para el Despacho no procede declarar la nulidad del acto administrativo que liquidó un tributo prescrito o negó la prescripción, por cuanto el contribuyente al pagar la obligación prescrita que ya no es exigible, pero mutó a natural, reconoce su existencia y a su turno valida la decisión de la administración como acreedora del tributo. En ese sentido, la prescripción afecta la exigibilidad de la obligación tributaria, más no su existencia, en tanto que esta muta a obligación natural, en cuyo estado, autorizan para retener lo que se ha dado o pagado en razón de ellas.

En el presente asunto, está acreditado que mediante las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40 todas de 28 de abril de 2017, el Municipio de Rioblanco realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190096000 por los años gravables 2005 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017; la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190095000 por los años gravables 2005 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017; la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190035000 por los años gravables 1996 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017; realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190033000 por los años gravables 1996 a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017; y realizó la liquidación del impuesto predial unificado respecto del bien inmueble identificado catastralmente con el Nro. 000100190036000 por los años gravables 1996

[24] Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Dirección de Gestión Jurídica, Oficio Nro. 18821 del 18 de julio de 2016.

a 2017, con la inclusión de intereses moratorios calculados hasta el 30 de abril de 2017, respectivamente.

También se probó que contra las anteriores liquidaciones la parte demandante interpuso el 11 de julio de 2017 el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por el Municipio de Rioblanco mediante las Resoluciones Nro. 2, 3, 4, 5 y 6 del 10 de noviembre de 2017 sin reconsiderar la decisión, no obstante, terminó por pago total de la obligación los procesos administrativos de cobro persuasivo iniciados contra la parte demandante con base en cada una de las obligaciones del impuesto predial.

Por Acuerdo Nro. 22 de 29 de noviembre de 2016 el Concejo Municipal de Rioblanco otorgó un beneficio tributario para la recuperación de cartera morosa por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, multas y sanciones de carácter municipal, disponiendo que los contribuyentes que estén en mora con obligaciones (impuestos) causados a 31 de diciembre de 2016 que cancelen la totalidad de la obligación principal, más los intereses y las sanciones por cada concepto y periodo gravable según sea el caso hasta al 30 de septiembre de 2017 tendrán una reducción del 80%.

Al proceso se aportó **i.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000928 por la suma de $2´665.895 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0096-000 por el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **ii.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000872 por la suma de $13´130.837 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0035-000 por el periodo de enero de 1996 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **iii.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000870 por la suma de $7´658.022 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0033-000 por el periodo de enero de 1996 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **iv.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000873 por la suma de $5´877.725 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0036-000 por el periodo de enero de 1996 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria; **v.** recibo de pago con referencia Nro. 1173000872 por la suma de $2´856.760 pesos realizado el 8 de julio de 2017 por concepto de pago de impuesto predial respecto de la ficha catastral Nro. 00-01-0019-0095-000 por el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2017, bien del cual la señora Rosalba Gil Caicedo es la propietaria.

Luego, el 22 de julio de 2017, la Tesorería Municipal de Rioblanco expidió en favor de los demandantes **i.** certificado de paz y salvo Nro. B 2554 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0035-000; **ii.** certificado de paz y salvo Nro. B 2555 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0095-000; el 8 de julio de 2017 expidió **iii.** certificado de paz y salvo Nro. B 2556 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0096-000; el 22 de julio de 2017 expidió **iv.** certificado de paz y salvo Nro. B 2557 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0033-000; el 8 de julio de 2017

expidió **v.** certificado de paz y salvo Nro. B 2559 por concepto de impuesto predial y adicionales en relación con el predio identificado con la cédula catastral Nro. 00-01-0019-0036-00.

De acuerdo con los anteriores medios de prueba, las obligaciones tributarias a cargo de la parte demandante estaban fijadas desde el año 1996, algunas desde el año 2005 y todas hasta el año 2017 respecto del impuesto predial de los inmuebles mencionados. El 28 de abril de 2017, el Municipio de Rioblanco determinó en cabeza del contribuyente la liquidación del impuesto predial unificado, y la obligación de pagarlo según las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40. Contra dicha determinación, el 11 de julio de 2017 la parte demandante interpuso recurso de reconsideración cuestionando la determinación del tributo, y a su vez, la (falta o) aplicación de la prescripción respecto de esas obligaciones.

Para el 8 de julio de 2017, la parte demandante como contribuyente, ya había realizado el pago de todas y cada una de las obligaciones a su cargo, respecto del impuesto predial unificado de cada uno de los inmuebles referidos, esto es, antes de resolver los recursos de reconsideración, y de acuerdo al cálculo de la obligación tributaria realizada por la administración en la factura expedida, que presentaba una disminución de la obligación determinada en las resoluciones Nro. 36, 37, 38, 39 y 40, de lo cual es posible inferir, que se aplicó el beneficio tributario establecido en el Acuerdo Municipal Nro. 22 de 2016.

En ese sentido, si bien la parte demandante en algunas oportunidades solicitó la aplicación de la prescripción respecto de las obligaciones tributarias y la administración del Municipio de Rioblanco o no dio respuesta, o dio respuesta sin acceder a tal solicitud, pero en todo caso no accedió a tal pretensión, lo cierto es que terminó pagando la obligación tributaria cumplida; de hecho, se reitera, tal acto lo realizó antes de resolverse el recurso de reconsideración, el cual decidió terminar los procesos de cobro por pago total de la obligación.

A su vez, el Despacho no evidencia que la parte demandante hubiere estado coaccionada como lo indica, para efectos de realizar el pago de dicho tributo, o que su voluntad para realizarlo hubiera estado viciada o precedida de fuerza o artificios, por el contrario, obedeció a un obrar orientado a obtener un beneficio como el descuento.

Según lo expuesto, no es posible declarar la nulidad de los actos administrativos demandados por cuanto con el obrar voluntario de la parte demandante como contribuyente realizando el pago de las obligaciones tributarias a su cargo, validó las actuaciones de la administración según el artículo 819 del Estatuto Tributario, la cual establece que el pago de obligaciones prescritas no da derecho a la devolución.

Así, sí contaba con el conocimiento respectivo frente a la prescripción, porque en su momento lo había solicitado, pero pese a ello realizó el pago voluntario de las obligaciones tributarias a su cargo. No obstante, aún el desconocimiento de la configuración de la prescripción, dicha circunstancia tampoco otorga el derecho a la devolución de dineros pagados a una obligación natural.

El Consejo de Estado en relación con un caso similar al presente se pronunció en el siguiente sentido "*2.7.- De la prescripción de la acción de cobro*

Para la sociedad demandante, los actos administrativos demandados son nulos porque desconocen el fenómeno de prescripción de la acción de cobro, ya que dicho término no comienza a correr desde que la Administración liquida el impuesto, sino desde el vencimiento del plazo para pagar la respectiva factura.

La Sala no se detendrá a estudiar de fondo dicho cargo, en vista de que la sociedad se acogió al beneficio consagrado en la Ley 1066 de 2006 y pagó, sin ninguna salvedad hecha respecto al fenómeno de la prescripción, la suma de $3.271.320.000, por concepto de impuesto predial y complementarios (…).

*Recuérdese que en virtud de lo dispuesto en el artículo 819 del Estatuto Tributario, "**el pago de la obligación prescrita, no se puede compensar, ni devolver.** Lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición**, aunque el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción**" (Negrillas propias).*

Por tal razón, el cargo no está llamado a prosperar, ya que, por expresa disposición de la ley, en materia tributaria no es dable ordenar la devolución de las sumas pagadas en virtud del cumplimiento de una obligación prescrita –obligación natural-."[25]

Con fundamento en lo expuesto, el pago realizado por la parte demandante a las obligaciones tributarias que considera prescritas, a pesar de esta circunstancia, se reputa válido y con plenos efectos frente a dicha obligación como natural, por lo que no hay lugar a su reintegro como lo pretende. En ese mismo sentido, debe entenderse que no prospera la nulidad de los actos administrativos demandados, además de lo expuesto, porque medió el pago de la obligación tributaria debida.

Ahora bien, para la parte demandante el pago de la obligación prescrita se configura en un cobro de lo no debido, por tanto, debe aplicarse la sentencia proferida el 30 de julio de 2010 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso radicado bajo el Nro. 25000-23-27-000-2006-00806-010 (16576), C.P. WILLIAM GIRALDO GIRALDO y acceder a las pretensiones de la demanda.

Al respecto, el Despacho indica que dicha sentencia consideró que "*Cuando no se realiza el hecho generador de un determinado impuesto, el pago que se realice por tal concepto constituye un pago de lo no debido, pues adolece de causa legal toda vez que no nace la obligación jurídico tributaria. También se configura pago de lo no debido, cuando a pesar de que se presentan todos los elementos de la obligación tributaria, el legislador determina que un contribuyente debe tener un trato preferencial, como es el caso de la exención, y en desconocimiento de ese mandato, se realiza el pago.*"

Más adelante, dicha sentencia señaló "*…el contribuyente ha efectuado un pago sin que exista una norma que soporte la existencia de la obligación de pagar, o cuando dicha obligación ha existido, pero desapareció del mundo jurídico, por tanto, en el evento de que la Administración pretenda retener dicho dinero estaría incurriendo en enriquecimiento sin causa a favor del Estado.*

(…).

[25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Radicado Nro. 05001-23-31-000-2007-00026-01 (19911), sentencia del 12 de diciembre de 2014.

…la devolución en materia impositiva reviste una connotación especial, por cuanto tiene como fuente un pago de dinero efectuado a favor de la Administración de Impuestos, que por no corresponder a ninguna obligación legal no debe permanecer en las arcas del erario público y que puede ser el resultado de: a) Un saldo a favor registrado en una declaración Tributaria b) Un pago en Exceso, y c) Un Pago de lo no debido. El último de los literales anteriores se configura cuando se hayan efectuado pagos con cargo a impuestos no administrados por la DIAN, o a los administrados por ella, cuando el pago se ha efectuado sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento. Por tanto, para que un pago en materia de impuestos se pueda catalogar como de lo no debido, se requiere: 1) Haber realizado el pago. 2) Ausencia de causa legal para pagar. 3) Error de hecho o de Derecho de quien hizo el pago. 4) Ausencia de obligación que permita a la administración Retener lo pagado."

Sobre este punto, el Despacho indica que tal sentencia no resulta aplicable al presente asunto por cuanto **i.** el tema allí tratado giró en relación con la aplicación del cobro de lo no debido cuando el pago que se realiza por concepto de impuesto no tenga causa legal porque no nace la obligación jurídico-tributaria; **ii.** cuando la obligación tributaria existe, porque reúne todos los elementos, pero el legislador determina que un contribuyente debe tener un trato preferencial, como es el caso de la exención, y en desconocimiento de ese mandato, se realiza el pago.

De acuerdo con ello, en este caso la parte demandante contribuyente, no está exenta del pago del impuesto predial unificado, además, sí está a su cargo el pago de una obligación que sí existe, que se determinó en su momento por la administración del Municipio de Rioblanco, y el hecho que pueda hablarse de una prescripción extintiva implica que debe existir un derecho a extinguir, en este caso, la obligación tributaria en cabeza de la parte demandante, pero no quiere decir que no exista causa legal para cobrarlo, además, es diferente que no sea exigible el cumplimiento de la obligación, la cual muta a natural, y que de esa manera la parte demandante realizó su pago.

De otra parte, y según el artículo 58 de la Constitución Política, en Colombia se garantiza la propiedad privada, la cual no puede ser desconocida, limitada ni transgredida, salvo por las mismas excepciones que determine la Constitución y la ley o el interés general. Con esa misma orientación, la referida disposición indica que la propiedad es una función social que implica obligaciones, como la generación y pago del Impuesto Predial Unificado, teniendo en cuenta la misma finalidad del tributo.

Así las cosas, como no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que acompaña a los actos administrativos demandados, el Despacho negará las pretensiones de la demanda. En igual sentido, declarará probadas las **excepciones de mérito: *i. Cobro de lo no debido***, y ***ii. No hay lugar a declarar prescripción sobre obligaciones cumplidas***, propuestas por el Municipio de Rioblanco.

Condena en costas.
De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A., en consonancia con el artículo 365, numeral 1 del C.G. del P., habrá lugar a condenar en costas a la parte vencida en el proceso. En consecuencia, se condenará en costas a la parte demandante y se fijarán como agencias en derecho a su cargo y a favor de la parte demandada, la suma de $466.007 pesos, equivalente al 4% de la pretensión mayor (Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PSAA16-10554 de 2016. Artículo 5, numeral 1º), la cual deberá ser incluida en las costas del proceso.

Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué – Distrito Judicial Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve:

PRIMERO: Declarar probadas las **excepciones de mérito:** ***i. Cobro de lo no debido***, y ***ii. No hay lugar a declarar prescripción sobre obligaciones cumplidas***, propuestas por el Municipio de Rioblanco, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda instaurada por Los señores **Rosalba Gil Caicedo**, **Martha Marelvy Gil Caicedo**, **Jorge William Gil Caicedo**, **Ximena Gil Caicedo** y **Alexander Mauricio Gil Caicedo** contra el Municipio de Rioblanco, en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: Condenar en costas en esta instancia a la parte demandante. Fíjense como agencias en derecho a su cargo y a favor de la parte demandada la suma de $466.007 pesos.

CUARTO: Ordenar la devolución de los remanentes que por gastos procesales consignó la parte demandante, si los hubiere.

QUINTO: En firme esta sentencia, archívese el expediente.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase[26]

El Juez,

José David Murillo Garcés

[26] **NOTA ACLARATORIA: La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada**.