

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, martes, 11 de julio de 2023

SENTENCIA

Radicación No.	76001-33-33-019-2018-00138-00
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Perdomo Rueda Blasco & Cia. S en C.S.
Demandado:	Distrito de Santiago de Cali

ANTECEDENTES

Por conducto de apoderado judicial, la sociedad Perdomo Rueda Blasco & Cia. S en C.S., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demanda al Distrito de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, en orden a obtener las siguientes

DECLARACIONES:

1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 4131.032.21.135 del 24 de enero y 4131.032.21.3601 del 9 de abril de 2018, respectivamente.
2. Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare la ocurrencia del fenómeno jurídico de la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado que establece el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, para las vigencias 2010, 2011, 2012 y 2013, respecto del inmueble identificado ID predio: 000216245, dirección Carrera 4 Norte # 1 norte - 34, Numero predial nacional: 760010100042000190005000000005, CHIP: C04200050000.

El apoderado de la sociedad demandante, fundamentó su libelo en los siguientes,

HECHOS:

1. Que la sociedad demandante es propietaria del inmueble identificado en precedencia y radicó, a través de su representante legal, una solicitud de prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado respecto de las vigencias fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013. El ente territorial a través de los actos administrativos demandados negó la solicitud de prescripción.

DEL TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por auto del 26 de septiembre de 2018, ordenándose entre otras cosas, la notificación de la entidad demandada, del Ministerio Público y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Notificada la entidad demandada, dentro del término para ello dispuesto contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. No propuso excepciones.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En audiencia de pruebas del 4 de febrero de 2022, se dio la oportunidad a las partes para que alegaran de conclusión, la cual fue aprovechada por la demandante.

Dicho lo anterior, procede el Despacho a proferir la sentencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en este proceso se contrae a establecer si hay lugar a decretar la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado respecto de las vigencias fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013, respecto del inmueble identificado ID predio: 000216245, dirección Carrera 4 Norte # 1 norte -34, Numero predial nacional: 760010100042000190005000000005, CHIP: C04200050000.

Precisamente para auscultar el propósito de la acción de cobro que aquí se cuestiona, es del caso traer a colación la historia del impuesto predial a partir de la jurisprudencia constitucional.

En la sentencia C- 467 de 1993 se dijo sobre este tributo lo siguiente:

“ ...

El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los decretos legislativos 3185 y 4133; luego se expidió la ley 14 de 1983, denominada "de fortalecimiento de los fiscos municipales" en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con este impuesto, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada, autorizar a los contribuyentes para autoavaluar sus inmuebles, etc.

Con la entrada en vigor de la ley 44 de 1990, normatividad de la cual forman parte los mandatos acusados, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

El impuesto predial, además de ser una de las formas mas antiguas de tributación, es sin lugar a dudas, el rubro más importante de los ingresos tributarios de los municipios.

La Carta Política les reconoce de manera exclusiva a tales entes territoriales la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades, tal y como lo ordena el artículo 317 que textualmente reza: "Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización". Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de protección constitucional,

de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial.
...

Ahora bien, para hacer efectivas las obligaciones tributarias, entre ellas las provenientes del predial, la Administración tiene el procedimiento administrativo de cobro, el cual es definido por la Corte Constitucional así¹:

“...
17.- Como quiera que, de acuerdo con el artículo 125 Superior la función administrativa está al servicio del interés general y se rige, entre otros, por los principios de eficacia, economía y celeridad, el ordenamiento jurídico le concedió la facultad de cobro coactivo a algunas autoridades públicas. El procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como: “un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”

Dicha prerrogativa de la administración, a su vez, se consagra como obligación para algunas autoridades públicas. En efecto, el artículo 98 del CPACA le impuso el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor y que consten en documentos que presten mérito ejecutivo a: (i) los órganos, organismos o entidades estatales; (ii) las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y (iii) los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

En la medida en que la facultad en mención pone a la autoridad en una posición - juez y parte- que rompe el equilibrio que se alcanza en un proceso judicial como consecuencia de la intervención de un tercero neutral, el ejercicio de cobro coactivo corresponde a una actuación reglada, regida por las normas especiales establecidas para cada entidad o, en su defecto, por las previsiones correspondientes del Estatuto Tributario y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Ubicando conceptualmente los temas que rodean la discusión, es del caso de estudiar el fondo del asunto.

CASO EN CONCRETO

Como se cuestiona el impuesto predial de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, se hará una relación así:

En el expediente administrativo remitido por la entidad², tenemos que la entidad libró mandamiento pago por las vigencias correspondientes a los años 2010, 2011, 2012 y 2013, a través de la Resolución No. 4131.032.9.5.245339 del 31 de mayo de 2019.

De dicho acto administrativo podemos destacar lo siguiente:

“...
Que el contribuyente DE LOS ANGELES BLASCO OSPINA MARIA O SUS HEREDEROS DETERMINADOS O INDETERMINADOS O TERCEROS INTERESADOS, identificado con Nit o cédula de ciudadanía No1000000338837, adeuda al municipio de Santiago de Cali, según el(los) siguiente(s) título(s) ejecutivo(s) con su(s) concepto(s) y vigencia:

PREDIO	TITULO EJECUTIVO	No. DE LA LIQUIDACION	VIGENCIAS	CUANTIA
--------	------------------	-----------------------	-----------	---------

¹ T-412 de 2017

² Índice 43 documento

C048200050000	Liquidación Oficial	000081942582	2010-2013	\$ 42713260
---------------	------------------------	--------------	-----------	-------------

Dicha obligación es clara, expresa y actualmente exigible, por lo que es procedente librar mandamiento de pago, para que mediante el trámite del proceso administrativo coactivo, contenido en el artículo 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional en concordancia con el artículo 177 del Decreto 0139 de 2012 se obtenga su pago.

...

El mismo expediente da cuenta que se intentó hacer la notificación personal de dicha Resolución, desde el 31 de mayo de 2019, por medio de la citación personal No. 4131.032.9.273799, sin embargo no se pudo realizar conforme la constancia expedida por la empresa Cali Express Ltda., el 14 de junio de aquel año.

El 21 de diciembre de 2020, el subdirector de Tecnología digital Roger González Pérez, le informa a la jefa de la Oficina Técnica Operativa de Cobro Coactivo Subdirección de Tesorería Municipal Departamento Administrativo de Hacienda Claudia Lorena Muñoz Orozco:

“...

Asunto: Solicitud Publicación en Página Web de resolución por medio de la cual se libra un mandamiento de pago.

En atención a la solicitud radicada con ORFEO No. 202041310320050874 del 07 de diciembre del 2020, para la publicación de cuarenta y cinco mil setecientos siete (45.707) resoluciones por medio de las cuales se libran mandamientos de pago, se certifica que la carga de cuarenta y cinco mil setecientos siete (45.707) datos e imágenes (archivos en formato PDF) fue realizada el día 7 de Diciembre de 2020 con fecha de des fijación el día 9 de Diciembre de 2020.

*El enlace para la consulta, es el siguiente:
<http://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/51866/notificaciones-de-actosadministrativos-de-la-administracion-municipal/>”*

Quiere decir que el ente territorial solo realizó actividades tendientes al cobro del impuesto predial de las vigencias 2010, 2011, 2012 y 2013, a partir del 31 de mayo de 2019.

Por consiguiente, resulta evidente que las obligaciones tributarias correspondientes a los años 2010, 2011, 2012, 2013 se encuentran prescritas por las razones que pasan a exponerse:

El artículo 828 del Estatuto Tributario indica:

“TITULOS EJECUTIVOS. Prestan mérito ejecutivo:

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 debidamente ejecutoriados, en los cuales se 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.

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<1>.

PARAGRAFO. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con 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.”

Por su parte, el 817 del mismo cuerpo regula la prescripción. Como esa norma ha sido objeto de modificaciones las citaremos:

Ley 1739 de 2014	Ley 1066 de 2006	Ley 788 de 2002
<p><Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente. 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea. 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores. 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. <p>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</p>	<p><Artículo modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente. 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea. 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores. 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. <p><Inciso 2o. modificado por el artículo 8 de la Ley 1066 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de</p>	<p>La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente. 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea. 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores. 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. <p>La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas respectivas.</p>

administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte	Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte.	
--	---	--

Si nos remitimos a la norma vigente al momento de los periodos gravables 2010, 2011, 2012 y 2013 sería la establecida con la Ley 1066 de 2006.

Y al descender en la norma territorial, Decreto Extraordinario No. 411.020.0139 del 28 de febrero de 2012, sobre la prescripción tenemos:

“Artículo 166: Terminación de prescripción de la acción de cobro: la acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

- 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, para las declaraciones presentadas oportunamente.*
- 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas extemporánea.*
- 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.*
- 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.*

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro corresponderá a la Subdirección de Tesorería de Rentas, y será decretada de oficio o a petición de parte.

Artículo 167: interrupción y suspensión del término de prescripción: El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria 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 de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- a) La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria.*
- b) La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 15 de este Decreto.*
- c) El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 187 de este Decreto.*

...”

Tomando en cuenta las normas citadas, en especial el Estatuto Tributario Municipal que dicho sea de paso en el art. 166 repite el 817 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que existen unos supuestos a partir de los cuales se cuenta el término prescriptivo, y tienen la particularidad que hacen referencia a aquellos en los que el contribuyente declara el impuesto.

Sin embargo, esta norma no sirve de sustento para contabilizar el término prescriptivo de aquellas obligaciones que son liquidadas por la Administración Tributaria como ocurre con el predial.

Ya lo dice³ el Consejo de Estado:

“ ...

Estas reglas no se aplican del mismo modo cuando la normativa le impone a la autoridad tributaria el deber de liquidar el impuesto. Este deber legal implica que el impuesto se liquide y cobre dentro de los cinco (5) años siguientes a su causación, independientemente de que la autoridad tributaria expida facturas, cuentas de cobro y además, actos de determinación de impuestos. Una interpretación diferente implicaría que la autoridad tributaria expida el acto de determinación del impuesto en cualquier momento, sin consideración a su causación y exigibilidad, haciendo nugatorio el plazo de prescripción de la acción de cobro.”

Justamente lo que evidencia el caso a estudio, es que la obligación tributaria es la del predial correspondiente a los años 2010-2013, y se hace exigible el mismo año a la luz del artículo 23 del Decreto 0259 de 2015:

“Período gravable: El periodo gravable del Impuesto Predial Unificado es anual, y está comprendido entre el primero (1º) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del respectivo año. (Art. 19 del Acuerdo 0321 de 2011).”

Su causación, como se había sostenido previamente, por virtud del artículo⁴ 22 del Decreto⁵ 0259 de 2015, se da el primero (1º) de enero del respectivo año gravable, es decir, de acuerdo con los artículo 22 y 23 del citado estatuto municipal, el impuesto se genera desde el primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre del respectivo año, y la obligación de la administración tributaria para realizar la liquidación y cobro del respectivo impuesto, comienza una vez vencido el término del correspondiente periodo gravable, en este caso:

- Para la vigencia de 2010 desde el primero de enero del año 2011.
- Para la vigencia de 2011 desde el primero de enero del año 2012.
- Para la vigencia de 2012 desde el primero de enero del año 2013.
- Para la vigencia de 2013 desde el primero de enero del año 2014.

En estas condiciones, cuando la Administración expidió la Resolución No. 4131.032.9.5.245339 del 31 de mayo de 2019, acto por medio del cual se libró mandamiento de pago por las vigencias correspondientes a los años 2010-2011-2012 y 2013, ya había operado la prescripción de la acción cobro, en vista que la

³ Sección Cuarta, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017), radicación número: 05001-23-31-000-2005-06567-01(20537), Actor: Uno Sur S.A. en liquidación, Demandado: Municipio de Medellín

⁴ El impuesto predial unificado se causa el primero (1) de enero del respectivo año gravable.

⁵ "POR EL CUAL SE COMPILAN LOS ACUERDOS 0321 DE 2011, 0338 DE 2012, 0339 DE 2013, 0346 DE 2013, 0357 DE 2013 Y EL 0380 DE 2014, QUE CONFORMAN EL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL"

administración tributaria perdió la facultad de exigirlas, en su orden, desde el primero de enero de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, respectivamente.

Para explicar lo anterior tenemos el siguiente cuadro:

Vigencia - año	Fecha en que se causa el impuesto	Fecha a partir de la cual se pierde la facultad para exigirlas coactivamente
2010	1 de enero de 2011	1 de enero de 2016
2011	1 de enero de 2012	1 de enero de 2017
2012	1 de enero de 2013	1 de enero de 2018
2013	1 de enero de 2014	1 de enero de 2019

De avalarse la interpretación defendida por la demandada, iniciar el cobro por fuera de los cinco años en que se causó el impuesto predial, se le otorgaría un poder ilimitado en el tiempo a la Administración, haciendo inane el término de prescripción de la acción de cobro.

Bien lo dice el Alto Tribunal de lo Contencioso, cuando en un caso en que analiza el acaecimiento del fenómeno prescriptivo de las obligaciones tributarias, manifestó⁶:

“ ...

En ese entendido, el cobro coactivo debió surtir, a más tardar, cinco años después de haberse causado el impuesto, esto es, el primero de enero de cada año. El plazo de prescripción de cobro no puede estar sujeto a la expedición caprichosa del acto de determinación tributaria del municipio de Soacha. Este entendimiento, a juicio de la Sala, vulnera el derecho al debido proceso del señor Garibello Galarza y lo exponen a un perjuicio irremediable que solo puede prevenirse por el juez de tutela.

En ese orden, la Sala debe amparar el derecho fundamental al debido proceso, pues se advierte un riesgo cierto y real de daños provenientes de violación de ese derecho fundamental. En efecto, si el municipio de Soacha estima que el 17 de junio de 2013 empezó a correr el plazo de prescripción de la acción de cobro del impuesto predial por los años 2002, 2003, 2004, 2008 y 2009, es evidente que puede cometer la arbitrariedad de cobrar vigencias prescritas. Esto porque la vigencia del impuesto predial de 2002, en realidad, prescribió en el año 2007, pues el plazo se tiene que contar a partir del primero de enero del año 2003, fecha en que se causó. Así sucesivamente, el impuesto predial del año 2003 prescribió en el 2008, el del año 2004, en el 2009, el del 2008 en el 2013.”

Por consiguiente, se concederán las pretensiones de la demanda, en tanto se encuentra que las Resoluciones Nos. 4131.032.21.135 del 24 de enero y 4131.032.21.3601 del 9 de abril de 2018, respectivamente, no tuvieron en cuenta que para el tiempo en que se libró el mandamiento de pago en cada una de las vigencias objeto de cuestionamiento, ya había operado la prescripción de la acción de cobro,

⁶ Sección Cuarta, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017), radicación número: 25000-23-42-000-2016-03163-01(ac), Actor: Carlos Enrique Garibello Galarza, Demandado: Municipio de Soacha, Secretaria de Hacienda, Dirección de Impuestos

establecida en los artículos 817 del Estatuto Tributario Nacional y 166 del Decreto Municipal 139 del 2012, por las razones previamente expuestas.

No se imponen costas al no verificarse en el plenario los requisitos que permiten su imposición.

En razón y mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Cali, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. **DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones Nos. 4131.032.21.135 del 24 de enero y 4131.032.21.3601 del 9 de abril de 2018, respectivamente
2. A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la entidad demandante no está obligada a pagar el impuesto predial por los períodos gravables de los años 2010, 2011, 2012 y 2013.
3. Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROGERS ARIAS TRUJILLO
JUEZ