

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, **veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)**

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: DANILO ALBERTO DIAZ CALIXTO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA
RADICACION: 150013333014201400222-01

=====

Procede la Sala a resolver lo que en derecho corresponda, respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, el día veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016), que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1.- LA DEMANDA. (Fls 1 - 7)

1.1 Por intermedio de apoderado judicial, el señor Danilo Alberto Díaz Calixto interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del municipio de Tunja, con el propósito de que se declare la nulidad de la Resolución No. SHA-70-402 del 18 de septiembre de 2014, por medio de la cual el ente territorial demandado negó la excepción de prescripción que fue propuesta dentro del proceso de jurisdicción coactiva No. 2014-05202407, adelantado por la Secretaría de Hacienda contra quien en este momento actúa como parte actora.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó declarar la extinción de las obligaciones de pago por concepto de impuesto predial unificado, sobretasa ambiental y sobretasa bomberil, incluidos los intereses de mora, correspondientes a las vigencias fiscales 2007, 2008 y 2009, respecto del inmueble ubicado en la carrera 3B No. 38-44, barrio Remanso de Santa Inés de Tunja.

1.2 Dentro del libelo demandatorio se exponen como sustento de las pretensiones los siguientes **HECHOS RELEVANTES:**

— Mediante documento de fecha 10 de abril de 2014, el municipio de Tunja libró mandamiento de pago por concepto de impuesto predial sobre el inmueble con cédula catastral No. 010306950017000 ubicado en la carrera 3B No. 38-44 de Tunja, por las siguientes sumas: i) TRES MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL PESOS (\$3.253.000), por concepto de capital correspondiente a las vigencias 2007 a 2010, ii) NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL CIEN PESOS (\$924.100), por concepto de intereses de mora correspondientes a las vigencias 2007 a 2010, y iii) por los intereses moratorios que haya lugar, sobre el valor de las vigencias que se cobran hasta cuando se verifique el pago total de la obligación.

— Mediante escrito del 22 de agosto de 2014, el demandante presentó escrito de contestación del mandamiento de pago y propuso como excepción la prescripción de la acción de cobro, toda vez que solo le correspondía pagar impuesto predial, sobretasa bomberos y sobretasa ambiental, correspondiente a la vigencia del año 2010, como quiera que respecto a los años 2007, 2008 y 2009, se encontraba prescrita su acción de cobro, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 44 del Estatuto de Rentas, el vencimiento para el pago del impuesto predial unificado es el último día hábil del mes de julio, por lo que entonces, el vencimiento para el pago del mencionado impuesto, para el año 2007, fue el último día hábil del mes de julio de ese año y la prescripción de la acción de cobro ocurrió el último día hábil del mes de julio de 2012. Igualmente, el vencimiento para el pago del impuesto del año 2008, lo fue el último día hábil del mes de julio de ese año y la prescripción de la acción de cobro se dio el último día del mes de julio de 2013. Finalmente, para el año 2009, la prescripción ocurrió el último día hábil del mes de julio de 2014.

— El 18 de septiembre de 2014, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja profirió la Resolución SH4-70-402, negando la excepción de prescripción y ordenó seguir adelante con la ejecución. Indicó que la Oficina de Cobro Coactivo libró mandamiento de pago

No. 2014-0520.24.07 de fecha 10 de abril de 2014, sirviendo de sustento del mismo el certificado de deuda No. 1259662 del 2 de febrero de 2010, notificado el 24 de febrero, en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible.

La resolución que se reprocha también señaló que una vez verificado el expediente de cobro, con fundamento en el certificado de deuda 1559662 del 2 de febrero de 2010, la División de Impuesto de Tunja liquidó oficialmente el impuesto predial unificado, deuda que corresponde a los años gravables 2007 a 2010, liquidación que le fue enviada al actor por correo certificado y efectivamente entregado el 24 de febrero de 2010, y que una vez ejecutoriado el acto administrativo se remitió a dicha dependencia la documentación pertinente para adelantar el proceso administrativo de cobro.

Que de conformidad con el artículo 817 del E.T., la administración tiene un término de 5 años luego de ejecutoriado el acto administrativo de determinación del tributo, para iniciar las gestiones propias de la acción de cobro coactivo, la cual se verá interrumpida con la expedición del mandamiento de pago. Que para el caso en estudio, el municipio de Tunja profirió mandamiento de pago el 10 de abril de 2014, notificado el 11 de agosto del mismo año, razón por la cual la administración se encontraba dentro del término legalmente establecido en el E.T para notificar el mandamiento de pago, sin que haya operado el fenómeno de la prescripción.

I.2.- DECISIÓN EN PRIMERA INSTANCIA. (Fl. 126 CD)

El Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, mediante sentencia del 29 de agosto de 2016, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

Encontró probada la excepción de prescripción de la acción de cobro para las vigencias fiscales 2007, 2008 y 2009 propuesta por la parte actora, con fundamento en lo previsto en el artículo 817 del E.T.

De otro lado, indicó que, en relación con la interrupción o suspensión del término de prescripción, el artículo 818 del E.T., establece que el plazo de prescripción de la acción de cobro se interrumpe, entre otras, por la notificación del mandamiento de pago.

Así mismo, el Decreto 389 de 2006, Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja, señaló en sus artículos 482 y 483 lo relacionado con el término de prescripción de la acción de cobro; que a partir de la normatividad ya mencionada, el plazo de prescripción de la acción de

cobro de 5 años se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de determinación o discusión del impuesto, término que se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago.

Que para el caso en estudio, el día 2 de febrero de 2010 fue emitida liquidación de impuesto predial con número de factura 1259662 para las vigencias fiscales 2007 a 2010. Así mismo, obra copia de la certificación suscrita por la profesional de la Oficina de Impuestos Municipales donde consta que la referida liquidación fue notificada mediante correo certificado según consta en la guía No. 0109496 del 24 de febrero de 2010 y que el acto se encuentra ejecutoriado desde el 26 de abril de 2010. Así mismo, está acreditado que se profirió mandamiento de pago el 10 de abril de 2014, notificado al demandante el 11 de agosto de 2014.

De otro lado, mencionó que el artículo 44 del Estatuto de Rentas del municipio de Tunja consagra el vencimiento para el pago de la obligación, indicando que, a partir del año 2006, el vencimiento para el pago del impuesto predial unificado será el último día hábil del mes de julio.

Que una vez revisada la liquidación oficial emitida el 2 de febrero de 2010 en la factura de cobro No. 1259662 para las vigencias 2007 a 2010, se advierte que allí se están cobrando varias vigencias anteriores a 2010, luego, lo que procedió para la Administración era subsanar el hecho de haber omitido liquidar año tras año el impuesto predial que se causó en cabeza del demandante, y que si bien, la administración tributaria podrá, dentro del término de 5 años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo la obligación tributaria respecto del contribuyente que no haya declarado, este último evento sucede cuando el contribuyente está obligado a presentar la liquidación del impuesto, pero para el caso en estudio la administración sí debía emitir una liquidación oficial para proceder a su cobro.

Que por consiguiente, le asistió razón al demandante al afirmar que las vigencias de los años 2007, 2008 y 2009 tiene unos plazos de exigibilidad distintos respecto de cada una de ellas, y respecto de los cuales se debía realizar el conteo de la prescripción; por lo que, partiendo de la base que el actor no ha pagado dichos impuestos, se tiene que, para la vigencia del impuesto predial del 2007, tenía plazo de pago hasta el 31 de julio de 2007, luego el término de prescripción que tenía la entidad territorial para realizar el cobro iría hasta el 31 de julio de 2012. La vigencia del impuesto predial del 2008 tenía plazo de pago hasta el 31 de julio de 2008, por lo que el municipio

de Tunja tenía hasta el 31 de julio de 2013 para iniciar la acción de cobro; y respecto de la vigencia del impuesto del año 2009, tenía plazo de pago hasta el 31 de julio de 2009, luego el término de prescripción que tenía la entidad demandada para realizar el cobro iría hasta el 31 de julio de 2014, por lo que respecto de las vigencias 2007, 2008 y 2009 operó el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro.

Por todo lo expuesto, declaró la nulidad parcial de la Resolución No. SH4-70-402 el 18 de septiembre de 2014, en cuanto a las vigencias 2007, 2008 y 2009 por haber operado la prescripción de la acción de cobro. Como consecuencia de lo anterior, ordenó dar por terminado el proceso de cobro coactivo en relación con los años antes mencionados.

I.3.- DEL RECURSO DE APELACIÓN. (Fls 127-129 Cdo 2)

La apoderada de la parte demandada interpuso recurso de apelación en contra del fallo de primera instancia, aduciendo que el artículo 817 del E.T. consagra que el término de prescripción de la acción de cobro será de 5 años, contados entre otros, a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación del impuesto, norma que se encuentra en concordancia con el artículo 482 del Estatuto de Rentas del municipio de Tunja.

Que para el caso en estudio, se tiene que la liquidación No. 1259662 fue expedida el 2 de febrero de 2010 incluyendo las vigencias de los años 2007 al 2010, es decir, que los años gravables allí relacionados para cobro, no superan el término de 5 años con que cuenta la administración para iniciar las acciones de cobro coactivo, teniendo en cuenta que el término empieza a contarse desde el año 2010 hacia atrás, de ahí se tiene que dicha liquidación oficial cobró ejecutoria el 26 de abril de 2010, y luego fue enviado a la unidad de cobro coactivo donde se profirió el mandamiento de pago 2014-0520-24-07 del 10 de abril de 2014, lo que deja entrever que este último se profirió transcurrido 4 años y 16 días.

I.4.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA.

Municipio de Tunja. (Fls 153-154 Cdo 2) Expuso los mismos argumentos plasmados dentro del escrito del recurso de apelación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática de la discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* lo que se debate en segunda instancia y la formulación del problema jurídico; *ii.* La relación de los hechos probados, y, finalmente, *iii.* El estudio y la solución del caso en concreto.

II.1.- LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y PROBLEMA JURÍDICO.

➤ Tesis del juez de primera instancia.

En síntesis, el juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, pues encontró que había operado el término de prescripción de la acción de cobro de 5 años, atendiendo a que los años 2007, 2008 y 2009 tienen unos plazos de exigibilidad distintos respecto de cada uno de ellos, pues es la administración la que debía proferir la liquidación para cada año gravable y no el contribuyente el que está obligado a presentar su declaración; de ahí se tiene que: i) para la vigencia del impuesto predial del 2007, se tenía plazo de pago hasta el 31 de julio de 2007, luego el término de prescripción que tenía la entidad territorial para realizar el cobro, iría hasta el 31 de julio de 2012, ii) la vigencia del impuesto predial del 2008 tenía plazo de pago hasta el 31 de julio de 2008, por lo que el municipio de Tunja tenía hasta el 31 de julio de 2013 para iniciar la acción de cobro, iii) respecto de la vigencia año 2009, tenían plazo de pago hasta el 31 de julio de 2009, luego el término de prescripción del cual disponía la entidad demandada para realizar el cobro iría hasta el 31 de julio de 2014. Sin embargo, el mandamiento de pago fue proferido el 10 de abril de 2014 y notificado el 11 de agosto del mismo año, esto es, por fuera de los 5 años de prescripción.

➤ Tesis de la parte recurrente.

La parte demandada refutó el fallo de primer grado. Consideró que la liquidación oficial No. 1259662 fue expedida el 2 de febrero de 2010 para las vigencias de los años 2007 a 2010, demostrando que dichos años gravables no superan el término de los 5 años a que hace referencia el artículo 817 del E.T para efectos de iniciar las acciones propias de cobro coactivo, teniendo en cuenta que el tiempo empieza a contarse desde el año 2010 hacia atrás. También indicó que el mandamiento de pago fue proferido el 10 de abril de 2014,

esto es, 4 años y 16 días después de haber cobrado ejecutoria la liquidación oficial.

➤ **Problema jurídico y Tesis de la Sala.**

Conforme a los planteamientos expuestos anteriormente, le corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si le era válido al municipio de Tunja proferir una única liquidación para los años gravables 2007, 2008, 2009 y 2010 respecto del impuesto predial unificado, o si, por el contrario, debía proferir una liquidación para cada uno de los referidos años. Una vez aclarada dicha situación, se deberá determinar si para estos operó o no el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro a que hace referencia los artículos 817 del E.T y 482 del Estatuto de Rentas del municipio demandado.

En lo que respecta al problema jurídico formulado, la Sala desde ya anticipa que el municipio de Tunja omitió liquidar año a año el impuesto predial unificado en cabeza del actor, de ahí que no le era válido proferir una única liquidación oficial para los años gravables 2007 a 2010, situación que conlleva a que una vez efectuado el conteo del término de prescripción de la acción de cobro para cada uno de ellos, se concluya que dicho fenómeno operó respecto de los años 2007, 2008 y 2009, tal como lo sostuvo el juez de primera instancia.

II.2.- PROPOSICIÓN SOBRE LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probadas las siguientes afirmaciones sobre los hechos:

2.1. El actor es propietario del inmueble ubicado en la carrera 3B No. 38-44 barrio Remanso de Santa Inés, identificado con numero catastral 010306950017000, lo anterior según folio de matrícula inmobiliaria No. 070-93695 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja. (Fl. 15)

2.2. La Secretaría de Hacienda de Tunja profirió la factura No. 1259662 del 02 de febrero de 2010, a través de la cual liquidó oficialmente el impuesto predial unificado y complementarios, en contra del actor por los años gravables 2007 a 2010. (Fl. 63).

2.3. La anterior factura (liquidación oficial) cobró ejecutoria el día 26 de abril de 2010, según constancia expedida por la profesional especializada de la Oficina de Impuestos de Tunja. (Fl. 62)

2.4. El 10 de abril de 2014, el municipio de Tunja libró mandamiento de pago No. 2014-0520-24-07 en contra del actor por las siguientes sumas: i) \$3.253.0000 por concepto de capital correspondiente a las vigencias 2007 a 2010, ii) \$924.100 por concepto de intereses de mora correspondiente a las vigencias 2007 a 2010, y iii) por los intereses moratorios a que haya lugar sobre el valor del capital de las vigencias que se cobren. Dicho acto le fue notificado al demandante el 11 de agosto de 2014 (Fls. 67-68)

2.5. Por escrito del 22 de agosto de 2016, el actor contestó el mandamiento de pago y formuló la excepción de prescripción de la acción para el cobro del impuesto predial, planteando los mismos argumentos expuestos en la demanda. (Fls. 69-71)

2.6. El municipio de Tunja, mediante Resolución No. SH4-70-402, resolvió la excepción de prescripción de la acción de cobro, indicando los mismos argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda. (Fls. 75-79)

II.3.- ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

La Sala confirmará la sentencia apelada, conforme a los argumentos que fueron plasmados en la tesis de la Sala y que serán desarrollados a continuación.

3.1. Marco normativo y jurisprudencial sobre el impuesto predial unificado y su liquidación.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010, *"El impuesto predial unificado es un gravamen que recae sobre los bienes raíces, podrá 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"*.

Ahora bien, en lo que respecta al hecho generador del mismo, de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que *"... está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes a su vez, tiene la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto."*

Por otro lado, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 dispuso que son sujetos pasivos de los impuestos territoriales las personas naturales,

jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho grabado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho. Y, además, precisó que para efectos del impuesto predial, son sujetos pasivos del tributo los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

En relación con esta clase de impuesto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016, señaló:

“Según el precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real 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.

A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, la Sala precisó que el tributo no se creó para grabar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, grabar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor”.¹

Ahora bien, en cuanto a su causación y liquidación, habrá de señalarse que el mencionado impuesto se causa el primero de enero de cada año. Por esta razón, para cada año gravable se debe verificar a dicha fecha, los elementos estructurales del tributo, es decir, cuál es el predio que jurídicamente existe, cuál es el avalúo catastral, quién es el propietario o poseedor y la existencia de exenciones o beneficios fiscales; con dicha información se deberá determinar el valor del impuesto.

De lo anterior se desprende entonces, que el impuesto solo se causa una única vez, de ahí que ante cualquier modificación que ocurra con el referido predio después del primero de enero de cada año, solo se tendrá en cuenta para la liquidación del año siguiente, debiéndose liquidar solo una vez en el año.

En relación con el tema, la doctrina nacional ha señalado: *“Por cada predio, las personas naturales o jurídicas, deberán presentar y pagar, por cada año gravable, a más tardar en los primeros días del primer mes del segundo semestre, una declaración por concepto de impuesto predial unificado.. La base gravable para liquidar este impuesto es el valor resultante de aplicar el avalúo catastral del año*

¹ Radicación No. 25000-23-27-000-2011-00323-01 (19866).

inmediatamente anterior el índice nacional de precios al consumidor fijado anualmente por resolución.”²

Por otra parte, el artículo 43 del Decreto Municipal 389 de 2006, *Estatuto de Rentas de Tunja*, en lo que respecta a la causación del aludido tributo señala: *“El Impuesto Predial Unificado se causa el primero (1) de enero del respectivo año gravable, y su periodo gravable es anual, el cual está comprendido entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del respectivo año fiscal.”*

En relación con la base gravable para liquidar el impuesto, el artículo 48 *ibídem*, señala que, *“... será el avalúo catastral establecido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.”*

En lo que tiene que ver con la liquidación del impuesto predial unificado, habrá que analizar si el contribuyente no se encontraba obligado a declarar, por cuanto es, en principio, la respectiva entidad territorial la obligada a hacerlo, pues en este caso, dicha liquidación deberá efectuarse en los mismos plazos de causación del tantas veces mencionado impuesto predial, es decir, de manera anual. En relación con la obligatoriedad de la declaración del impuesto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 23 de octubre de 2013, señaló: *En cambio, si el contribuyente no está obligado a declarar porque es el municipio el que liquida oficialmente el impuesto, esa liquidación se rige por los plazos de causación del impuesto, que para el caso del impuesto predial es anual. En otras palabras, **al municipio le asiste el deber de liquidar el impuesto por cada año causado y fijar la fecha de pago...**”³*

En el mismo sentido, la Sección Cuarta de dicha Corporación refiriéndose al tema sostuvo:

Ahora bien, cuando la autoridad tributaria es la que se encarga de liquidar el impuesto puede utilizar múltiples formas. En este modelo es de común ocurrencia que las actuaciones administrativas de determinación del impuesto sean sencillas, pues, como se vio, las autoridades tributarias pueden, simplemente, conminar al contribuyente a que se acerque a las oficinas de tesorería para enterarse de la liquidación del impuesto y pagarlo, o pueden enviar al domicilio del contribuyente las cuentas de cobro, las facturas, los formularios diligenciados del impuesto etc, la entidad tributaria debe enterar de manera previa al contribuyente sobre el cobro del impuesto, de manera masiva o de manera individualizada, estableciendo plazos de pago y precisando lugares donde se debe hacer el pago. En estos casos

²Cosquen Olarte Eduardo, MANUAL DE DERECHO TRIBUTARIO, Editorial LEYER, pág. 33.

³ Radicación No. 50001-23-31-000-2007-00320-01 (18818).

entonces, a diferencia del otro modelo, el recaudo del impuesto por la vía voluntaria o coactiva depende de la eficiencia de la autoridad que administra el impuesto, **que tiene la obligación de exigir su pago inmediatamente se causa...**"⁴

Para el caso en estudio, se tiene que de conformidad con lo señalado en el artículo 52 del Decreto 389 de 2006, el actor contribuyente no se encontraba obligado a declarar, ya que era al municipio de Tunja al que le correspondía efectuar la aludida liquidación. En efecto, dicha disposición establece: "*Artículo 52. Liquidación Oficial. El impuesto predial unificado se liquidará oficialmente por parte de la Oficina de Impuestos Municipales o la oficina que haga sus veces*".

3.2. De la prescripción de la acción de cobro.

De conformidad con el artículo 817 del E.T., la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de 5 años contados a partir de: i) la fecha del vencimiento del término para declarar, para las declaraciones presentadas oportunamente, ii) la fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea, iii) la fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores, y iv) la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o de discusión. La anterior disposición se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el artículo 482 del Estatuto de Rentas del municipio de Tunja.

No obstante, las anteriores disposiciones se refieren a los casos en los cuales el contribuyente se encuentra obligado a declarar, o cuando la administración tributaria profiere el respectivo acto administrativo de determinación del tributo, situación que tal como ya se analizó, no ocurrió para el caso en estudio, pues de un lado, de conformidad con lo señalado en el artículo 52 del Estatuto de Rentas del municipio de Tunja, era dicha entidad territorial la encargada de liquidar el mencionado impuesto, y de otro, se advierte que en lo que respecta al impuesto predial unificado para las vigencias 2007, 2008 y 2009, la entidad demandada no profirió factura o cuenta de cobro alguna, sino que acumuló en la factura de cobro del año 2010 la de los años anteriores.

⁴ Sentencia del 23 de octubre de 2014. Radicación No. 50001-23-31-000-2007-00320-01 (18818).

Acerca de la forma como debe liquidarse y cobrar el tributo una vez causado, el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido:

“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 años siguientes a su **causación**. Una interpretación diferente implicaría autorizar a que la autoridad tributaria expida el acto de determinación del impuesto en cualquier momento, **sin consideración a su causación**, haciendo nugatorio el plazo de prescripción de la acción de cobro

Como se precisó, cuando la entidad territorial ha adoptado el modelo en el que es el municipio el que liquida el impuesto, a este le corresponde expedir la factura, la cuenta de cobro, la liquidación oficial o documento equivalente, **inmediatamente se cause el impuesto**, y a más tardar, hasta el vencimiento del plazo previsto para la prescripción de la acción de cobro coactivo

(...)

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...⁵

En ese sentido, en asuntos tan especiales como el de objeto de estudio, en el que el contribuyente no estaba obligado a declarar y la administración tributaria tampoco profiere el acto de determinación o discusión del impuesto teniendo el deber de hacerlo, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha señalado que la prescripción de la acción de cobro debe empezar desde que la obligación se ha causado:

“Ahora bien, a partir del año 2003 el artículo 86 de la Ley 788 de diciembre de 2002 modificó las reglas para contabilizar el plazo de prescripción (artículo 817 del E.T.) pero, esa norma parte del supuesto de que el contribuyente debía presentar declaración tributaria, y, por eso, **para contabilizar el plazo de cinco años de prescripción se toma como referente la fecha de vencimiento del plazo para declarar**, la fecha en que se presentó la declaración extemporáneamente o la fecha en que la declaración se corrigió. También previó que cuando se expidiera el acto administrativo de determinación o discusión de impuestos, el plazo se contará a partir de la ejecutoria de ese acto.

Dado que en el caso concreto el Municipio de la Estrella no probó

⁵ Sección Cuarta. Sentencia del 20 de febrero de 2017. Radicación No. 25000-23-42-0002016-03163-01 Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

que la normativa de ese Municipio exigiera presentar la declaración del impuesto predial de los años 2003 a 2006...para la Sala, lo propio es que, para el caso en concreto, el plazo de prescripción se cuenta a partir de enero de cada año. De no entenderse así, quedaría al arbitrio del municipio el cobro del impuesto.⁶ (se resalta)

A partir de lo anterior, se tiene entonces que en asuntos en los que el contribuyente no se encuentra obligado a declarar, y la administración tributaria tampoco expide el respectivo acto administrativo de determinación o discusión del impuesto, el término de prescripción de 5 años se deberá contabilizar a partir de que la obligación se cause, pues en estos asuntos por seguridad jurídica la acción de cobro no puede extenderse de manera indefinida en el tiempo.

3.3. El caso concreto.

Para el caso en estudio, se tiene que la Secretaría de Hacienda de Tunja profirió la Factura No. 1259662 del 02 de febrero de 2010, por medio de la cual liquidó oficialmente el impuesto predial unificado y complementarios del actor, respecto de los años gravables 2007, 2008, 2009 y 2010, razón por la cual considera la parte recurrente que dichos periodos no superan el término de los 5 años a que hace referencia el artículo 817 del E.T., para que opere la prescripción de la acción de cobro, toda vez que dicho plazo debe contarse desde el año 2010 hacia atrás.

También indica que la liquidación oficial cobró ejecutoria el 26 de abril de 2010, y que el mandamiento de pago fue proferido el 10 de abril de 2014, esto es, transcurridos 4 años y dieciséis días después de haber cobrado ejecutoria la referida liquidación oficial.

Pues bien, frente a los argumentos expuestos por la parte recurrente ha de señalarse, en primer lugar, que de conformidad con lo expuesto líneas atrás, el impuesto predial unificado se causa anualmente. Para el caso del municipio de Tunja, el artículo 43 del Decreto Municipal 389 de 2006 señala: *"El Impuesto Predial Unificado se causa el primero (1) de enero del respectivo año gravable, y su periodo gravable es anual, el cual está comprendido entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del respectivo año fiscal."* Así mismo, se advierte que de conformidad con el artículo 52 *ibídem*: *"El Impuesto Predial Unificado se liquidará oficialmente por parte de la Oficina de Impuestos Municipales o la oficina que haga sus veces"*.

⁶ Sentencia del 25 de julio de 2016. Radicación No. 05001233100020110155901 (21531).

A partir de lo anterior, se tiene entonces que era el municipio de Tunja el encargado de liquidar el impuesto predial unificado, teniendo el deber de notificar al contribuyente para que se acercara a las respectivas oficinas a efectos de que se pudiera enterar de la liquidación del impuesto y procediera a su pago, o enviar a su domicilio la factura de cobro. En ese sentido, dicho ente territorial se encontraba obligado a liquidar el mencionado impuesto tan pronto el mismo se causó, situación que no sucedió, pues omitió liquidar año por año el impuesto predial a cargo del actor, dedicándose a acumular las liquidaciones de los años 2007 a 2009, en la factura No. 1259662 del 02 de febrero de 2010, situación que no le estaba permitido atendiendo a la modalidad de recaudo que se encuentra consignada en el Estatuto de Rentas de dicha entidad.

En ese sentido, no le era permitido al ente territorial demandado incluir dentro de la factura No. 1259662 del 02 de febrero de 2010, además de la liquidación del año gravable 2010, la de los años 2007, 2008 y 2009, toda vez que como se acaba de argumentar, estos periodos debieron ser objeto de una liquidación separada, lo cual no aconteció, pues tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado, una interpretación diferente implicaría autorizar a que la autoridad tributaria expida el acto de determinación del impuesto en cualquier momento, sin consideración a su causación.

Ahora bien, una vez aclarada dicha situación, se advierte que para la contabilización de la prescripción de la acción de cobro en el caso en estudio, no es posible acudir a lo señalado en los artículos 817 del E.T y 482 del Estatuto de Rentas del municipio de Tunja, pues los mismos consagran los eventos en que el contribuyente se encuentra obligado a declarar, situación que como ya quedó explicada, no opera para el caso objeto de examen, y tampoco es posible dar aplicación al numeral 4º de las normas mencionadas, toda vez que el ente territorial demandado no cumplió con su deber de proferir la respectiva factura de cobro una vez se causó el impuesto predial para los años 2007 a 2009, de ahí que no existe acto administrativo de determinación o discusión del impuesto en lo que respecta a dichos años 2007, 2008 y 2009.

Por otro lado, si lo pretendido por el municipio de Tunja era que se tuviera la factura No. 1259662 del 02 de febrero de 2010 como acto de determinación o discusión de los años 2007, 2008 y 2009, ello no es de recibo, pues atendiendo a la modalidad de recaudo del impuesto predial unificado que fue acordado en el Estatuto de Rentas del ente territorial, era deber del mismo liquidar y expedir la respectiva factura de cobro una vez causado el tributo.

En efecto, el plazo de prescripción de la acción de cobro no puede estar sujeto a la expedición caprichosa del acto de determinación tributaria del municipio de Tunja.

Así las cosas, para el asunto en estudio y a efectos de contabilizar el término de prescripción de la acción de cobro para los años 2007, 2008 y 2009, habrá de tomarse el momento en que las mencionadas obligaciones se causaron, tal como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En ese sentido, para poder establecer en qué momento se hizo exigible el pago del impuesto predial unificado para los años ya mencionados, es preciso acudir al artículo 44 del Estatuto de Rentas del municipio de Tunja, el cual señala que: "***A partir del año gravable 2006 el vencimiento para el pago del Impuesto Predial Unificado es el último día hábil del mes de julio, caso contrario se hará acreedor a las sanciones previstas en este código y a su cobro por jurisdicción coactiva.***"

A partir de lo enunciado hasta este momento, se tiene entonces que para el caso en estudio, el impuesto predial unificado se causa el primero de enero de cada año y el mismo se hace exigible el último día hábil del mes de julio, de ahí que la prescripción de la acción de cobro debe contabilizarse de manera separada para cada uno de los años gravables, teniendo en cuenta que el impuesto predial debe ser liquidado anualmente por la administración municipal a través de la expedición de la respectiva factura, cuenta de cobro o estado de cuenta, quedándole vedado a la administración tributaria expedir una sola factura para todos los periodos, tal como se expuso líneas atrás.

Así las cosas, para el año gravable 2007, se tiene que la fecha límite de pago del impuesto predial se daría hasta el 31 de julio de 2007, tal como lo consagra el artículo 44 del Decreto 389 de 2006, pero como el demandante no efectuó pago alguno, la administración tributaria tenía hasta el 31 de julio de 2012 para iniciar el respectivo cobro coactivo a efectos de ejecutarlo.

Para el año gravable 2008, la fecha límite de pago del impuesto predial se daría hasta el 31 de julio de 2008, pero como el actor no efectuó pago alguno, la administración tributaria contaba hasta el 31 de julio de 2013 para iniciar el respectivo cobro coactivo.

Respecto del año 2009, la fecha límite de pago del ya mencionado impuesto era hasta el 31 de julio de 2009, como el demandante no realizó el respectivo pago, el municipio de Tunja tenía hasta el 31 de

julio de 2014 para efectos de cobrar vía coactiva la aludida deuda.

En consecuencia, para el 11 de agosto de 2014, fecha en la cual se profirió el mandamiento de pago No. 2014-0520-24-07, las obligaciones correspondientes a los años gravables 2007, 2008 y 2009 ya se encontraban prescritas, no así en lo que tiene que ver con el periodo 2010, pues respecto del mismo en la liquidación oficial del 02 de febrero de 2010 se tenía hasta el 30 de julio del mismo año como fecha límite de pago. Como el actor no efectuó pago alguno, entonces el municipio de Tunja contaba hasta el 30 de julio de 2015, es decir, que para la fecha en que se notificó el mandamiento de pago, aún no habían transcurrido los 5 años de que trata el artículo 817 del E.T en concordancia con el artículo 482 del Decreto 389 de 2006.

Por todo lo expuesto, se confirmará la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

3.4. De las costas y agencias en derecho.

En la actualidad, para los procesos contencioso administrativos, es aplicable el artículo 188 del CPACA, el cual dispone que *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*.

En cuanto a la procedencia, si bien en la Ley 1437 del 2011 no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del Decreto 01 de 1984, que refiere a la facultad del juez de analizar la conducta asumida por las partes, no puede considerarse que la condena en costas opere de manera automática para el vencido en el proceso, pues a efectos de imponerla, el funcionario judicial deberá analizar si se causaron, situación que deberá ser examinada en cada caso.

Para tal efecto, el artículo 365 del CGP trae dos reglas que deben ser examinadas: el numeral 5 dispone que *"... en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión"*; y el numeral 8, que señala que *"... sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"*.

Conforme a la actual interpretación que sobre las costas es acogida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo entrega al Juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe emerger del estudio de distintos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas. Por ello, se ha concluido que el actual criterio es objetivo-valorativo.

Al respecto, cabe la siguiente referencia jurisprudencial:

“Esta Subsección tuvo la oportunidad de sentar posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA⁷. En aquella oportunidad se concluyó lo siguiente:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.

b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) (...)”.⁸

En el *sub lite*, la Sala encuentra que el recurso de apelación promovido por la parte demandada fue resuelto desfavorablemente, por lo que, atendiendo las reglas ya examinadas sobre el destinatario de la condena en costas, procedería su imposición en abstracto en contra de aquella. No obstante, una vez revisado el expediente se advierte que en el trámite de la segunda instancia no se acreditó la participación activa del apoderado de la parte actora, lo que lleva a concluir que no se causaron agencias en derecho en esta instancia.

III. DECISIÓN

⁷ Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, proferidas por la Subsección “A” de la Sección Segunda, C.P. William Hernández Gómez, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

⁸ Sección Segunda-B. MP.Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de enero de 2018. Expediente: 44-001-23-33-000-2014-90035-01. N.º Interno: 1575-2016.

Por lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja el día veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016) que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Sin costas en esta instancia.

TERCERO.- En firme, devuélvase el expediente al despacho de origen y de ello déjese registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en la Sala Virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrado Magistrada

Dago

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SECRETARIA

ESTADO NRO. **078** FECHA: 28 DE MAYO DE 2020
El estado se publica en la página WEB de la Rama Judicial en
el link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca/237>
Por el término de un (1) día. Hoy 28 DE MAYO DE 2020.

CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
Secretaria