

Implicaciones jurídicas de la prescripción tributaria
Reglamentación administrativa en los procesos de jurisdicción coactiva del Impuesto
Predial Unificado, en el municipio de Pereira durante los periodos 2015-2016



María Alejandra Ramírez Machado

Docente:

Natalia Escobar Escobar

Maestría en Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Libre Seccional Pereira
2020

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Libre – seccional Pereira por hacerme parte de ella, desde el inicio de mi formación profesional, brindándome un espacio académico y jurídico, rodeado de docentes que abanderan el protagonismo y la importancia de la academia.

Igualmente, un especial reconocimiento a la asesora de tesis, profesora Natalia Escobar por asesorarme con rigor y responsabilidad.

Por último, extendiendo mi más sincera gratitud a la abogada Tatiana Granados Cárdenas, quien fue mi soporte académico y profesional, contando con su asesoría jurídica en el proceso administrativo de jurisdicción coactiva y por su acompañamiento legal para las diferentes ilustraciones y en el diseño de los instrumentos legales que en el presente trabajo se incorporan.

DEDICATORIA

A todos los Seres que el universo eligió para que me acompañaran en mis diferentes proyectos de vida y me impulsaron a aplicar la siguiente oración en mis acciones:

- “Cada día, cuando te despiertes, piensa: hoy me siento afortunado de estar vivo, tengo una preciosa vida humana, no voy a desperdiciarla" ... “Comparte tu conocimiento. Es una forma de conseguir la inmortalidad”. Dalai Lama

TABLA DE CONTENIDO

	Pag
Agradecimientos.....	3
Dedicatoria	4
Glosario	12
Resumen	15
Siglas	16
Introducción	17
1. El problema de investigación.....	19
1.1. Antecedentes.....	19
2.Hipótesis de investigación.....	23
3. Justificación.....	24
4. Objetivos.....	26
4.1. Objetivo general.....	26
4.2. Objetivos específicos	26
5. Marco de referencia.....	27
5.1. Marco histórico.....	27
5.2. Marco teórico.....	32
5.3. Marco jurídico.....	35
5.4. Marco conceptual.....	45
6. Estado del arte.....	52
7. Metodología.....	58
7.1. Enfoque de la investigación.....	58
7.1.1. Tipo de investigación.....	58
7.1.2. Método	59
7.1.3. Alcance de la investigación.....	60
7.1.4. Categorías de análisis.....	61
7.1.5. Unidad de análisis	61
7.1.6 Técnicas de recolección de la información.....	61
Capítulo 1. Proceso administrativo de jurisdicción coactiva	62
1. Concepto de normalización de cartera y el proceso de cobro coactivo.....	62

1.1 Reglamento interno de cartera.	63
2. Etapas procesales de jurisdicción coactiva.....	68
2.1 Cobro persuasivo.	68
2.2 Análisis de procedibilidad del título ejecutivo.....	77
2.3 Mandamiento de pago.....	84
2.4 Notificación del mandamiento de pago.	86
2.5 Excepciones al mandamiento de pago.	88
2.6 Intervención del contencioso administrativo.	96
2.7 Medidas cautelares (embargo y secuestro).	97
2.8 Remate y/o adjudicación de bienes.....	109
2.9 Acuerdo de pago.	116
2.10 Reserva tributaria.	122
Capítulo 2. Reglamentación administrativa en el municipio de Pereira en el proceso de jurisdicción coactiva y de saneamiento contable.	129
1. Reglamento interno de cartera 2015 y 2016.....	129
2. Manual de procedimientos en materia de jurisdicción coactiva.	131
3. Reglamentación y facturación del impuesto predial para su cobro a través del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva.	133
4. Flujograma del proceso de cobro coactivo en el municipio.....	144
5. Saneamiento de obligaciones tributarias en el municipio de Pereira.	149
Capítulo 3. La prescripción tributaria en el ordenamiento jurídico colombiano.	158
1. Prescripción de la obligación tributaria.....	158
1.1 Exigibilidad de la obligación tributaria.....	158
2. Naturaleza de la prescripción tributaria	159
2.1 Ámbito de aplicación de la prescripción en el Código Tributario Colombiano.	161
2.2 Suspensión e interrupción de la prescripción en el Código Tributario Colombiano.	166
3. Diferencia entre prescripción y caducidad tributaria.....	168
4. Prescripciones decretadas en el municipio de Pereira durante las vigencias 2015 y 2016.	182
8. Resultados	186
Conclusiones.	188
Bibliografía.....	201.

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Etapas procesales del proceso administrativo de jurisdicción coactiva del impuesto predial. 46

Tabla 2. Causas de la prescripción del impuesto predial para las vigencias 2015 y 2016. 185
193

Tabla 3. Modelo de matriz de procedimientos en materia de jurisdicción coactiva (Anexo 10)

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Procedimiento de fiscalización y de jurisdicción coactiva.	44
Ilustración 2. Esquema 1: Actividades para expedir, distribuir y notificar las facturas.	143
Ilustración 3. Esquema 2: Flujograma del proceso de cobro coactivo en el municipio de Pereira.	145
Ilustración 4. Creación base de datos impuesto predial	(Anexo 16)
Ilustración 5. Proceso de determinación (Resolución Liquidación Oficial)	(Anexo 17)
Ilustración 6. Proceso de determinación (Factura como título ejecutivo)	(Anexo 18)
Ilustración 7. Términos ejecución procesos tributarios	(Anexo 19)
Ilustración 8. Proceso de cobro coactivo	(Anexo 20)

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Decreto Municipal N.º 101 de 2007
Anexo 2. Decreto municipal No. 1003 del 16 de diciembre de 2016
Anexo 3. Entrevista a la Tesorera municipal de Pereira
Anexo 4. Manual de procedimientos de la Secretaria de Hacienda
Anexo 5. Factura del Impuesto Predial
Anexo 6. Resolución 4452 del 25 de julio de 2017
Anexo 7. Resolución 5724 del 09 de noviembre de 2016
Anexo 8. Prescripciones decretadas durante la vigencia 2015 en el Municipio Pereira
Anexo 9. Prescripciones decretadas durante la vigencia 2016 en el Municipio Pereira
Anexo 10. Tabla 3. Modelo de matriz de procedimientos en materia de jurisdicción coactiva
Anexo 10.1. Lista de chequeo proceso de cobro coactivo
Anexo 10.2. Oficio persuasivo
Anexo 10.3. Solicitud información bancos
Anexo 10.4. Solicitud información Dian
Anexo 10.5. Solicitud información a EPS
Anexo 10.6. Solicitud información Registraduría Pereira
Anexo 10.7. Solicitud información Fiduciarias
Anexo 10.8. Oficio Solicitud copias escrituras públicas notarias
Anexo 10.9. Resolución mandamiento de pago
Anexo 10.9.1. Resolución mandamiento de pago por incumplimiento de acuerdo de pago
Anexo 10.10. Citación personal para notificación mandamiento de pago
Anexo 10.10.1. Acta notificación personal mandamiento de pago
Anexo 10.11. Notificación por correo mandamiento de pago
Anexo 10.12. Notificación por aviso mandamiento de pago
Anexo 10.13. Auto decreta periodo probatorio

Anexo 10.14. Resolucion resuelve excepciones
Anexo 10.15. Resolución embargo preventivo
Anexo 10.16. Resolución embargo
Anexo 10.17. Oficio registro embargo cuentas
Anexo 10.18. Oficio concurrencia de embargo art. 465 C.G.P.
Anexo 10.19. Resolución concurrencia de embargo
Anexo 10.20. Oficio registro embargo salarios
Anexo 10.21. Resolucion embargo salarios
Anexo 10.22. Resolución seguir adelante la ejecucion
Anexo 10.23. Resolución liquidación crédito y costas
Anexo 10.24. Auto fija fecha y hora diligencia de secuestro
Anexo 10.25. Auto fija fecha para remate
Anexo 10.26. Auto ordena practica avalúo
Anexo 10.27. Comunicación perito evaluador
Anexo 10.28. Auto aprueba avalúo
Anexo 10.29. Notificación por correo avalúo
Anexo 10.30. Aviso de remate
Anexo 10.31. Revocatoria de la liquidación oficial por error en propietario
Anexo 10.32. Revocatoria de oficio error en propietario
Anexo 10.33. Revocatoria parcial -falta de competencia temporal(caducidad)
Anexo 10.34. Revocatoria total-falta de competencia temporal(caducidad)
Anexo 10.35. Resolución decreta prescripción
Anexo 10.36. Resolucion desistimiento tacito y archivo
Anexo 10.37. Respuesta derechos de petición incompletos
Anexo 10.37.1. Resolución desistimiento y archivo de la petición incompleta
Anexo 10.37.2. Oficio respuesta solicitud prescripción por caducidad tributaria
Anexo 10.38. Solicitud para facilidad de pago tesorería
Anexo 10.39. Acuerdo de pago inferior un año
Anexo 10.39.1. Acuerdo de pago superior un año
Anexo 10.40. Auto suspensión proceso cobro coactivo por acuerdo de pago

Anexo 10.41. Oficio requerimiento incumplimiento acuerdo de pago
Anexo 10.42. Resolución por medio de cual se ordena un pago al secuestre
Anexo 10.43. Resolución aplicación depósitos judiciales
Anexo 10.44. Resolución fraccionamiento títulos depósitos judiciales
Anexo 10.45. Resolución aplicación deposito judicial por autorización de deudor
Anexo 10.46. Oficio fiscalía proceso extinción de dominio
Anexo 10.46.1. Auto suspensión proceso por extinción de dominio
Anexo 10.47. Respuesta solicitud de remanentes
Anexo 10.47.1. Auto acata remanentes
Anexo 10.48. Resolución terminación de proceso por duplicidad de mandamiento de pago
Anexo 10.49. Ficha técnica de evaluación Comité Sostenibilidad Contable
Anexo 10.50. Resolución acumulación de procesos
Anexo 10.51. Resolución terminación por pago
Anexo 11. Fichas Jurisprudenciales
Anexo 12. Fichas Normativas
Anexo 13. Ilustración 1. Procedimiento de fiscalización y de jurisdicción coactiva
Anexo 14. Ilustración 2. Esquema 1: Actividades para expedir, distribuir y notificar las facturas
Anexo 15. Ilustración 3. Esquema 2: Flujograma del proceso de cobro coactivo en el municipio de Pereira
Anexo 16. Ilustración 4. Creación base de datos impuesto predial
Anexo 17. Ilustración 5. Proceso de determinación (Resolución Liquidación Oficial)
Anexo 18. Ilustración 6. Proceso de determinación (Factura como título ejecutivo)
Anexo 19. Ilustración 7. Términos ejecución procesos tributarios
Anexo 20. Ilustración 8. Proceso de cobro coactivo

GLOSARIO

Obligación tributaria: relación jurídica entre dos sujetos: pasivo (ente público recaudador del impuesto) y sujeto activo (contribuyente) que tiene el deber de pagar los impuestos dentro del calendario tributario establecido y en caso contrario estará sometido bajo la jurisdicción del ente público en procesos de fiscalización y coactivo con el fin de perseguir su patrimonio para la cancelación de las obligaciones en mora.

Impuesto: es una carga impositiva (tributo) establecido unilateralmente por el estado a los contribuyentes para soportar los gastos públicos. El recaudo de los mismos es el mecanismo más utilizado por el estado, para financiarse y obtener recursos para realizar sus funciones.

Prescripción de la acción de cobro: es un fenómeno jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de obligaciones tributarias, impidiendo el ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte del ente público.

Caducidad tributaria: es una figura mediante la cual, ante la existencia de una obligación tributaria donde el sujeto pasivo (ente público - recaudador del impuesto) tiene la potestad de ejercer el proceso de determinación y liquidación para que tenga efectos jurídicos, no lo hace dentro de un lapso perentorio y pierde la competencia para entablar la acción de fiscalización correspondiente.

Insolvencia y concurso de acreedores: la insolvencia es el estado del deudor que no cuenta con los bienes suficientes para satisfacer sus deudas. La insolvencia debe ser declarada judicialmente, pues la simple ausencia de pagos no la establece. La insolvencia con más de un

acreedor se denomina concurso de acreedores.

Saneamiento contable: la obligatoriedad de las entidades públicas de efectuar las acciones administrativas necesarias para la revisión, análisis y depuración de la información contable, tales como obligaciones tributarias que imposibilitan su exigibilidad por diferentes causas al ente público a ejercer el recaudo.

Reserva tributaria: la legislación tributaria colombiana creó la institución denominada "Reserva Tributaria", conceptualizada como una garantía para los contribuyentes, la cual pretende asegurar el secreto de la información aportada (declaraciones e informaciones aportadas por ellos y de los datos que la administración obtenga de otras fuentes. La Administración Tributaria recibe constantemente información relativa a los contribuyentes, ya sea como consecuencia de la autodeterminación de las obligaciones tributarias, de una fiscalización o como respuesta a un requerimiento de información formulado por ella.

Cobro coactivo: es un procedimiento administrativo especial contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, que faculta a ciertas entidades para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria.

Cartera pública: es el conjunto de acreencias a favor de las entidades públicas, constituidas en títulos ejecutivos.

Reglamento interno de carter: es la de orientar el trámite de las actuaciones administrativas y procesales que se deben seguir para el cobro coactivo en las entidades territoriales, responsables del recaudo de las obligaciones a su favor.

Título ejecutivo: para efectos de aplicación del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva por las entidades del Estado, es una condición que la obligación sea expresa, clara y exigible, para constituir el título ejecutivo cuyo cobro se pretende.

RESUMEN

El presente trabajo de grado, plantea un análisis sobre la prescripción de la acción de cobro en el impuesto predial a través de la revisión doctrinal, jurisprudencial y legal de este instituto jurídico, así como su regulación en el ámbito territorial. Específicamente en la Alcaldía de Pereira durante los periodos 2015-2016.

El análisis propuesto se realiza en dos espacios temporales: antes de la vigencia de la Ley 1066 de 2006, y con posterioridad a su promulgación.

Teniendo claro lo anterior, se parte de la definición de acción de cobro y sus características particulares cuando es ejercida por la entidad territorial; luego de esto, se caracterizará la figura de prescripción de cobro, se analizará la competencia para decretar la prescripción de oficio, las implicaciones que ello trae, la justificación y sobre todo las consecuencias de la misma en cuanto a la obligación para efectos contables del Municipio de Pereira.

PALABRAS CLAVE. Prescripción, cobro coactivo, título ejecutivo, ente territorial.

SIGLAS

C.P: Constitución Política

E.T.N: Estatuto Tributario Nacional

C.P.A.C.A: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

C.G.P: Código General del Proceso

DAF: Dirección de Apoyo Fiscal

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta tesis es analizar el fenómeno jurídico de la prescripción en los procesos de cobro coactivo del impuesto predial, adelantados por la entidad territorial – Alcaldía de Pereira.

Teniendo en cuenta que la legislación colombiana proporciona varias fuentes normativas para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo, entre lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional, el Código de Procedimiento Administrativo -CPACA- y el Código de Procedimiento Civil, ha impedido unicidad en la aplicación de criterios, especialmente en lo referente a la prescripción y la figura de la caducidad en las obligaciones tributarias. Esto hace entrever que las normas que reglamentan la materia tienen un papel de primer orden en la hermenéutica jurídica, ya que precisan que el contexto normativo se encuentre al alcance del operador jurídico para no vulnerar los derechos de los administrados.

El procedimiento de cobro coactivo administrativo es una facultad exorbitante del Estado para cobrar las obligaciones a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria. Este procedimiento se inicia con base en un título ejecutivo a favor del Estado que debe cumplir con las características específicas del mismo, es decir, una obligación clara, expresa y actualmente exigible (Corte Constitucional, Sentencia C, 2000). (CPACA art. 99)

La prescripción de la acción de cobro es un asunto que relacionado con el ámbito público redunda en los particulares, ya que las entidades territoriales en ocasiones extralimitan sus funciones y trascienden el cobro, es una figura jurídica sobre la cual debe tener claridad el ente territorial facultado, para realizar el cobro de los tributos que tiene a su cargo, quienes deben contar con el procedimiento estructurado mediante el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, sujeto a los lineamientos de la Ley Nacional, como mecanismo de transparencia de un

debido proceso en contra de los contribuyentes como sujetos procesales. Para el ente territorial, es de vital importancia la claridad de la figura toda vez que de no ser así, el proceso de cobro coactivo carecería de validez si se adelantara una vez transcurrido el término permitido para ello; de la misma forma deberá tenerlo claro el contribuyente, pues es quien tendrá oportunidad de advertir la prescripción de la acción en el momento de ser sujeto de un proceso coactivo.

Teniendo claro lo anterior, se parte de la definición de acción de cobro y sus características particulares cuando es ejercida por una entidad pública; teniendo el deber de regular internamente el procedimiento, para el presente caso, el Municipio de Pereira.

Asumiendo que la prescripción de las obligaciones tributarias conlleva a consecuencias presupuestales, contables, administrativas, fiscales y disciplinarias, dichas circunstancias, hacen de este estudio una valiosa herramienta para las entidades públicas de todos los niveles que de manera permanente recaudan rentas, pretendiendo constituir un norte que ayude a la aplicación adecuada de la norma correspondiente.

De acuerdo a lo anterior, se expone una investigación descriptiva con un enfoque analítico deductivo, la cual pretenderá como objetivo general; establecer las herramientas jurídicas y administrativas que dispuso la alcaldía de Pereira para llevar a cabo los procesos de jurisdicción coactiva del impuesto predial unificado durante los periodos 2015- 2016 y su efecto en el fenómeno de la prescripción, revisando las declaratorias por parte de la entidad, con el fin de lograrlo será preciso evaluar las causas que conllevaron a la decisión administrativa, así como la evaluación de las herramientas y normalización interna para el cobro coactivo implementado en el municipio sujeto de la investigación para el recaudo del impuesto predial unificado entre los periodos señalados, explorando los impedimentos y consecuencias fiscales y administrativas y las

actividades ejecutadas por la Secretaría de Hacienda Municipal en la ejecución del proceso de cobro coactivo.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.ANTECEDENTES

El recaudo de las obligaciones tributarias es trascendental para la sociedad y el Estado, especialmente para este último, pues de ello depende en gran medida la obtención de recursos para el cumplimiento de su función social.

El Estado se ha otorgado la facultad de crear unilateralmente obligaciones tributarias, como uno de los privilegios de la administración pública. Acogiendo desde el poder ejecutivo, funciones jurisdiccionales para adelantar desde sede administrativa un procedimiento especial denominado cobro coactivo, con el fin de recaudar las obligaciones vencidas y reportadas en cartera.

La ley de normalización de la cartera pública, ley 1066 del 29 de julio de 2006, dispuso que las entidades públicas que en ejercicio de sus funciones recaudan rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y que para estos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional. La misma ley ordenó a estas entidades el establecimiento del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe sujetarse a la ley e incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. El 15 de diciembre de 2006, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 4473, que determina los contenidos mínimos del reglamento interno del recaudo de cartera que debe ser expedido por cada entidad pública dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor de dicho decreto.

La cartera es el conjunto de acreencias a favor del municipio o departamento, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible. La recuperación de cartera pública tiene por objetivo el establecimiento de medidas que procuren obtener liquidez para el tesoro público mediante la gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna del recaudo de las obligaciones a su favor.

El establecimiento del reglamento de cartera por cada una de las entidades debe contribuir a este objetivo mediante la oficialización, en un documento, de las políticas de cobro de la entidad y de los procedimientos que se deben surtir por los funcionarios y por los deudores para el pago de esas obligaciones.

El cobro coactivo es el procedimiento previsto en la ley mediante el cual se ejercen las facultades de jurisdicción coactiva. Hablar de facultades implica pensar en la producción de todas las fases y actuaciones establecidas para hacer efectivo el recaudo de las obligaciones en mora; en esta línea, el procedimiento administrativo de cobro coactivo aplicable en la entidad territorial es el establecido en el Estatuto Tributario Nacional conforme el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, correspondiéndole a la entidad territorial adoptarlo en su estatuto de rentas mediante acuerdo expedido por el concejo municipal.

Por otro lado, el reglamento interno de recuperación de cartera es el acto administrativo de carácter general expedido por el representante legal de la entidad territorial que contiene las reglas que rigen el desarrollo de la función de cobro, dentro del marco de las disposiciones legales y de orden administrativo vigentes; en consecuencia, el reglamento interno de cartera deberá incluir las directrices necesarias para que la entidad territorial tenga el conocimiento real y actualizado del estado de su cartera y la exacta identificación de sus deudores, así como las medidas de seguimiento y gestión desde la generación del título ejecutivo hasta su cancelación,

pasando por todas las etapas de cobro persuasivo y coactivo.

Ahora bien, es necesario interrogarse, si existe la posibilidad de contratar una empresa externa para adelantar el procedimiento administrativo de cobro coactivo. Para lo anterior, es importante analizar la Ley 1386 de 2010, la cual estableció:

Artículo 1°. Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos. No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados.

La recepción de las declaraciones, así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados.

Acorde con lo anterior, no es viable entregar a terceros actuaciones o funciones que solo pueden ser llevadas a cabo por la propia Administración, como lo es el cobro coactivo. Es decir que son las entidades territoriales quienes gozan de la facultad intransferible de adelantar los procesos administrativos de jurisdicción coactiva¹

Dentro de las características de la jurisdicción coactiva en nuestra legislación, encontramos que a pesar de las modificaciones realizadas al Estatuto Tributario Nacional para implementar las etapas administrativas que contienen la gestión procesal, esta norma especial no reúne todos los trámites que deben agotarse, obligando al funcionario a consultar otras normatividades, convirtiéndose en un híbrido legal, teniendo que aplicar disposiciones contempladas en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impidiendo a su vez gozar de una claridad en la aplicación de criterios,

¹ Se podría eventualmente pensar en contratar terceros para sumariar los procesos, el tercero adelante la actuación, bajo la firma del titular de la oficina coactiva.

especialmente en lo referente a la prescripción tributaria administrativa.

En lo que respecta a la exigibilidad de los impuestos, para efectos de determinar el término de la prescripción, se establece que ésta no es relativa a la fecha de causación de los impuestos, sino a la firmeza del acto administrativo de reconocimiento o liquidación del tributo, el cual constituye el título para iniciar la ejecución. Significa lo anterior que, a partir de este momento, se empieza a contar el plazo de cinco (5) años que fija la ley para que la administración proceda al cobro del crédito por la vía de la jurisdicción coactiva y solo si deja transcurrir el término concedido sin reclamar su acreencia, puede y debe haber lugar a la prescripción.

Este estudio se concentra en indagar la regulación local del Municipio de Pereira para vertebrar los procesos de cobro coactivo, a través de la Secretaria de Hacienda. En este sentido, también se busca identificar el enfoque decisional para el reconocimiento de prescripciones de obligaciones tributarias mediante actos administrativos, por concepto del impuesto predial unificado solicitado por los contribuyentes durante los años 2015 y 2016; lo anterior conllevará a revisar la eficiencia de la normalización del proceso en el municipio de Pereira al realizar la respectiva acción de cobro sobre el recaudo de este impuesto, evitando la prescripción.

Se procederá a indagar la competencia y las funciones de las áreas: Subsecretaría de Asuntos Tributarios y la Tesorería del Municipio de Pereira, como las dependencias principales que infieren e intervienen en el proceso de cobro de la cartera, sobre la base de pruebas selectivas de la información, dado el nivel de materialidad, procesos y transacciones representativas, así como la verificación de los mecanismos de control interno relacionados con el proceso evaluado.

Por lo anterior se propone la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué herramientas de orden jurídico y administrativo dispuso la alcaldía de Pereira para llevar a cabo los procesos de jurisdicción coactiva del impuesto predial unificado durante los periodos 2015 -2016 y su efecto en el fenómeno de la prescripción?

Para responder a la pregunta se ha trazado como primer objetivo específico: analizar los lineamientos jurídico y administrativo que regulan el proceso coactivo del impuesto predial unificado, conforme al Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia,

Para esto se describirán las diferentes etapas procesales que integran la jurisdicción coactiva, a partir del cobro persuasivo hasta la facilidad de pago y reserva tributaria.

En segundo lugar, esta investigación se propone determinar si el proceso administrativo por jurisdicción coactiva y de saneamiento contable, fue reglamentado y aplicado por la entidad territorial para el período 2015-2016, de acuerdo con la normatividad nacional y municipal vigente.

En tercer punto, la investigación busca determinar las prescripciones decretadas por concepto del impuesto predial unificado por el Municipio de Pereira, durante las vigencias 2015 y 2016. Estas se muestran en el **Capítulo 3**, relacionado las prescripciones tributarias; donde quedan cuantificadas las decretadas durante la vigencia 2015 y 2016.

2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La indagación empírica previa permite proponer como hipótesis que la Alcaldía Municipal de Pereira como entidad territorial con funciones jurisdiccionales, no estableció ni implementó los lineamientos y procedimientos apropiados, dentro del proceso de cobro coactivo del impuesto

predial unificado entre los años 2015 y 2016, con el fin de hacer efectivo el recaudo de las obligaciones tributarias del municipio para evitar su efecto en el fenómeno de la prescripción.

3. JUSTIFICACIÓN

Con el presente trabajo de investigación se pretende realizar una explicación normativa del procedimiento administrativo de cobro coactivo adelantado por el municipio de Pereira durante las vigencias 2015 y 2016, estudiando los cambios legislativos que han venido impactando aspectos sustanciales y procesales en la materia.

En el mismo sentido, presentar a los funcionarios y contratistas que desempeñan labores o actividades de jurisdicción coactiva para la entidad territorial, y público en general, o de consulta, que permita una mejor comprensión de los procedimientos de cobro coactivo en sus etapas, actuaciones, trámites y diligencias; de forma tal que el funcionario y contratista pueda discernir este escenario y sustanciar con una mayor solvencia cada una de las actuaciones a su cargo.

Diseñando una matriz de procedimientos de jurisdicción coactiva, así como la implementación de unos instrumentos de gestión legal para la unificación de reglas y criterios que orienten el procedimiento de acuerdo al estudio de los fundamentos constitucionales y legales, como una herramienta reguladora para que las entidades públicas puedan desenvolverse ágilmente y puedan hacer operante el entorno proteccionista implementado en la Constitución, mejorando su capacidad administrativa y funcional para el beneficio social, respetando de esta manera el debido proceso a los contribuyentes como partes intervinientes del proceso.

El estudio sobre la prescripción de obligaciones tributarias es de gran importancia para las

entidades públicas, porque entre sus deberes está el de proteger los recursos económicos y su uso, garantizando liquidez, así como la sostenibilidad económica y fiscal de la entidad.

La información recolectada y analizada permitirá obtener una nueva perspectiva de los procesos de jurisdicción coactiva que deben estandarizarse e implementarse en las entidades públicas, considerando que la normalización del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, tiene impacto tanto en los contribuyentes, como en el factor de recaudo, ya que le permitirá a las entidades públicas contar con una fuente de ingresos para el desarrollo económico y social, para el caso de las entidades territoriales, el resultado del efectivo recaudo se verá reflejado en su progreso de capitalización para la ciudad, disminuyendo a su vez la carga tributaria y aumentando la capacidad de endeudamiento del ente territorial, reduciendo el fenómeno de la prescripción.

Es pertinente para la administración municipal, identificar herramientas jurídicas y administrativas a través de procesos estandarizados, permitiendo no sólo el recaudo oportuno de los ingresos para su funcionamiento, sino adecuando las funciones administrativas inherentes a dichos procesos.

Para llevar a cabo lo anterior, se hace necesario revisar las herramientas normativas implementadas por la Alcaldía en el ejercicio de la jurisdicción coactiva para el recaudo del impuesto predial unificado en el municipio de Pereira, debido a que es parte fundamental de las rentas que percibe la entidad para la financiación de su administración, la ejecución del plan de desarrollo y políticas públicas. Así, los resultados de este proyecto podrían servir en el municipio como puntos de partida para promover e incentivar la administración y aplicación de la normatividad vigente de manera acertada, logrando efectividad en los recaudos, generando

recursos y finalmente beneficiando a la ciudadanía.

La definitiva disposición del presente trabajo está en presentar una guía soportada en los métodos jurídico y descriptivo, reuniendo en un orden lógico el desarrollo de un procedimiento claro, lógico y expedito.

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

Establecer las herramientas jurídicas y administrativas que dispuso la alcaldía de Pereira para llevar a cabo los procesos de jurisdicción coactiva del impuesto predial unificado durante los periodos 2015- 2016 y su efecto en el fenómeno de la prescripción

4.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Analizar los lineamientos jurídico y administrativo que regulan el proceso coactivo del impuesto predial unificado, conforme al Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia.**
- 2. Determinar si el proceso administrativo por jurisdicción coactiva y de saneamiento contable, fue reglamentado y aplicado por la entidad territorial para el período 2015-2016, de acuerdo a la normatividad nacional y municipal vigente.**
- 3. Establecer las prescripciones decretadas por concepto del impuesto predial unificado por el Municipio de Pereira, durante las vigencias 2015 y 2016.**

5. MARCO DE REFERENCIA

5.1 MARCO HISTÓRICO

El impuesto predial, se encuentra 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, es un gravamen municipal que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del Municipio, y se genera por la existencia del predio, independientemente de quién sea su propietario.

El impuesto predial cuyo cobro, recaudo, administración y fiscalización, es ejercido por el municipio donde se encuentra el predio, grava el valor de las casa, edificios y terrenos constituyendo en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio, por lo que el pago o buen recaudo de dicho impuesto permite el fortalecimiento de las finanzas de los entes territoriales, además, permite atender las necesidades básicas de la población, como mejoramiento de vías, parques y en general las condiciones de vida dentro del municipio.

El impuesto predial es el único tributo que tiene rango constitucional, pues el artículo 317 de la Constitución Nacional reserva la potestad tributaria sobre la propiedad raíz para los municipios. Es uno de los impuestos más antiguos naciendo en los países primitivos, convirtiéndose como un elemento vital para las finanzas municipales (Díaz, 1997).

Los antecedentes históricos del impuesto predial inician desde 1250 cuando se institucionaliza el impuesto sobre la tierra en Inglaterra y se empieza a aplicar también el impuesto de valorización para quienes reciben beneficios de construcciones públicas (Cannan, 1912).

En Colombia la propiedad de la tierra se ha considerado como una señal de concentración de

riqueza y capacidad de pago; y se grava con el impuesto predial como tal desde hace más de un siglo en Colombia, en los municipios se cobra el impuesto sobre el valor de los bienes raíces.

(Montoya)

Ahora bien, con la expedición de la Ley 34 de 1920 se empezó a definir la tarifa máxima del dos por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década de los años cuarenta, esto con el fin de que se financiara el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Posteriormente en la década de los cincuenta y hasta comienzos de los años ochenta, no hubo mayores modificaciones al régimen del impuesto, solamente se hicieron ajustes tarifarios, pero con la Misión de Finanzas Intergubernamentales, empezaron a surgir problemas asociados al impuesto predial, se decía que tenía una inelasticidad frente al PIB, además de que la administración tenía grandes deficiencias a la hora de cobrarlo, tales como avalúos desactualizados y predios exentos hasta del 10 %. (Intergubernamentales, 1982)

Lo anterior evidenció que Colombia estaba dentro de los países latinoamericanos con uno de los rendimientos más bajos en tributación a la propiedad, partiendo de las recomendaciones de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, se introdujo modificaciones en el manejo de impuestos regionales y locales, expidiendo así la Ley 14 de 1983. Algunas de estas modificaciones fueron las siguientes:

- a. Facultó a los concejos municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil,
- b. Definió algunas sobretasas con destinación específica y
- c. Estableció el reajuste de los avalúos catastrales.

Por su parte, la ley 75 de 1986 realizó algunos ajustes a los criterios y periodos de

actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14. (Bohorquez., Becerra., & Forero, n.d.)

La ley 44 de 1990 modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar 28 con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados, estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral. Por otro lado, definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoevalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del impuesto.

Para la definición de estas tarifas, los concejos municipales, bajo los principios de progresividad, deben tener en cuenta el estrato socioeconómico, el uso del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización del catastro, dicha ley señaló que al menos el 10 % del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social (Bohorquez., Becerra., & Forero, n.d., pp. 269-273).

Así mismo, la ley ordenó que el Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, debía fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superior al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y la Ley 388 de 1997, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio.

La ley 29 de 1963, reconoció expresamente el sentido de los patrimonios y rentas de los Municipios, son de exclusiva propiedad de éstos y gozan de las mismas garantías que los derechos de los particulares; en consecuencia, son los Concejos Municipales los que puedan disponer de ellos y decretar exenciones y exoneraciones impositivas acordes con la constitución, la ley y las

ordenanzas (Avendaño, n.d., p. 29). A lo largo del tiempo, esta Corporación en los distintas localidades han venido aprobando una serie de tratamientos preferenciales que incluyen exclusiones, exenciones (salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal, los predios de propiedad de las diferentes iglesias o comunidades religiosas destinados al culto y a la vivienda, los predios de la Defensa Civil Colombiana o aquellos inmuebles definidos jurídicamente como parques naturales o parques públicos en cabeza de entidades estatales y aquellos edificios declarados como monumentos o patrimonio nacional) (Bohorquez., Becerra., & Forero, n.d., p. 14).

De acuerdo con la normatividad referenciada se puede precisar que el impuesto predial unificado reúne los siguientes elementos de caracterización:

- **Hecho generador:** propiedad o posesión de un bien inmueble urbano o rural, cuyos propietarios pueden recaer en personas jurídicas, incluyendo de derecho público o personas naturales.
- **Base gravable:** es el valor monetario o unidad de medida del hecho imponible, en el caso del impuesto predial el avalúo catastral fijado por la autoridad catastral respectiva; sobre el cual se aplica la tarifa para determinar el monto de la obligación. (artículo 3 Ley 44 de 1990)
- **Sujeto Pasivo:** persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de un bien raíz.
- **Tarifa:** estas deberán establecerse en cada municipio de manera progresiva y diferencial, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: avalúo catastral, el estrato socioeconómico, la antigüedad de la actualización y formación de la información catastral, el uso del suelo y el área del terreno.

Según lo dispuesto en el Estatuto Tributario, la Ley 1066 de 2006 y el Decreto 4473 del 2006, imponen a las entidades públicas a recaudar las obligaciones tributarias y no tributarias a su favor por razón de impuestos, rentas o caudales públicos, ejerciendo la potestad exorbitante de jurisdicción coactiva. De no hacerse el pago del impuesto predial unificado de manera oportuna, debe iniciarse un proceso de fiscalización de las obligaciones tributarias, con el fin de constituir el título ejecutivo, posibilitando la ejecución de obligaciones a través del cobro coactivo, que conlleva a la práctica de medidas cautelares, tales como: embargo de bienes muebles, inmuebles, salarios, dineros en cuentas bancarias y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Por otro lado, en caso que la entidad pública no adelante de manera oportuna y correcta la potestad de la jurisdicción coactiva para el recaudo de las obligaciones por concepto del impuesto predial unificado, se podrá presentar el fenómeno jurídico de la prescripción de obligaciones. Savigny (Vizcaíno, 1999, p. 377) menciona cuatro motivos que dan origen a la prescripción y que justifican su relación con los principios del derecho tributario, particularmente con el de igualdad y seguridad jurídica:

- La necesidad de fijar las relaciones inciertas de derecho susceptibles de dudas y de controversia, encerrando dicha incertidumbre en un lapso determinado.
- La presumida extinción del derecho que la acción protege, puesto que no es verosímil que el titular del derecho hubiese descuidado tan largo tiempo el ejercitar su acción, si el derecho mismo no se hubiese extinguido de un modo cualquiera, por más que no exista la prueba de ello.
- El castigo de la negligencia del acreedor.
- El plazo de prescripción brinda certeza jurídica, teniendo en cuenta los hechos que pueden socavar las pruebas de derecho, siendo necesario mantener la paz pública,

proporcionando seguridad y estabilidad jurídica

En relación a lo anterior, la jurisdicción coactiva fue definida por la Corte Constitucional en su sentencia C- 666/00:

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, 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 necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. (Corte Constitucional, Sentencia C, 2000)

5.2. MARCO TEÓRICO

Para McCluskey (2001, p. 42), el impuesto predial es un impuesto real que grava de forma recurrente la propiedad o posesión de los inmuebles, es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada la inamovilidad de su base, la dificultad para su evasión y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable. El impuesto predial es un gravamen que deben cancelar todos los propietarios de bienes inmuebles (vivienda, oficina, edificio o local comercial, lotes, bodegas), y este constituye la principal fuente de ingresos de los municipios.

Ahora bien, ¿por qué los propietarios deben asumir este pago? Según el principio de reciprocidad en deberes constitucionales de acuerdo con lo previsto en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, con el objeto de lograr una convivencia social conforme a los valores y principios contenidos en la misma Carta Magna y lograr los fines del Estado, es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Este deber ciudadano rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre éstos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho. En este sentido, los Estados y Gobiernos crean figuras impositivas y tributarias que permiten determinar de diversas formas la cantidad o proporción que debe contribuir cada persona.

Los fenómenos de descentralización y “devolución” de competencias del Estado nacional a los gobiernos subnacionales en el contexto latinoamericano, durante los procesos de reforma administrativa han aparejado procesos de disminución de transferencias, por lo cual, éstos deben ser autosuficientes y subsistir con sus propios recursos. Es así como se debe velar por el buen recaudo de sus tributos en especial el impuesto predial, donde si un municipio implementara una política de recaudación eficiente, podría dejar de depender en una buena manera de los ingresos de la nación (Torres & Tamez, 2011).

En países con economía desarrollada, este gravamen equivale a un porcentaje entre el 20 y 30% del PIB (Producto Interno Bruto); en países como Austria y Suecia, asciende al 14% (Argueta, 2006); en Latinoamérica, como en México representa el 0.8%, Brasil 1.7%, Chile 0.6% y Colombia 1.2%. (Torres & Tamez, 2011).

En el estudio desarrollado por el Banco de la República de Colombia, a través de la Subdirección de estudios económicos y preparado por (Iregui, Melo & Ramos, 2004, pp. 1-38,319), se observó la evolución reciente del impuesto predial en Colombia, con el comportamiento de las tarifas efectivas y nominales del impuesto y los mecanismos por medio de los cuales se podría alcanzar el potencial de recaudo, sobre la base de la legislación vigente.

Con base en el estudio citado anteriormente, los mismos autores (Iregui, Melo & Ramos M, 2004) evaluaron a nivel empírico, la incidencia de diversos factores sobre el comportamiento del

recaudo del impuesto, para lo cual, se utilizó la metodología de datos de panel. Inicialmente, se estimó un modelo para una muestra de 295 municipios durante el período 1990-2002 y luego se realizaron estimaciones por categorías de municipios (Ley 617 de 2000) y por grupos de municipios, de acuerdo con el tamaño de la población, con el objeto de aportar nuevos elementos a la discusión sobre la tributación local en Colombia.

En coherencia con lo descrito hasta aquí, es importante resaltar que la creación y fortalecimiento de una cultura tributaria en un país es de gran importancia para ayudar a mantener unas finanzas sanas y un buen nivel de desarrollo.

Acerca de la cultura tributaria (Golia, 2003) señala que es “el conjunto de conocimientos, valoraciones y actitudes referidas a los tributos, así como al nivel de creencia respecto de los deberes y derechos que derivan para los sujetos activos y pasivos de esa relación”.

La cultura tributaria, debe entenderse a partir de la necesidad de canalizar recursos a través de los ciudadanos contribuyentes. Esto, para garantizar la operabilidad de las actuaciones que son de su competencia y la concreción de sus fines esenciales, (Bromberg, 2009) define la cultura tributaria como:

Un conjunto de acciones con pretensión de sistematicidad que se financian mediante presupuesto de inversión y se diseñan con objetivos directos e impactos indirectos con el fin de mejorar la disposición de un sistema político a aceptar voluntariamente la carga y los procedimientos de tributos, tasas y contribuciones que se destinan a la provisión de bienes y servicios comunes o de bienes y servicios meritorios para el mismo sistema político que decide imponérselas.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando no existe una cultura tributaria y la morosidad en el pago afecta la economía para las entidades públicas, incluidas las entidades territoriales?

De acuerdo con (Allingham & Sadmo, 1972, pp. 323-338), la teoría de la disuasión se relaciona con el temor de los ciudadanos de que los detecten y sancionen para que se convenza que es mejor pagar los tributos. Es decir, no existe una cultura tributaria, sino que el ciudadano debe ser presionado y obligado a pagar, lo cual se hace mediante la imposición de multas o sanciones.

El pago de los tributos es un deber que no necesita un fundamento jurídico especial, es decir, considera el deber de tributar como un axioma que en sí mismo no reconoce límites pero que los tiene en cada caso particular en las razones de oportunidad que aconseja la tendencia de servir el interés general.

Los ciudadanos tienen un deber cívico y legal de contribuir parcialmente al financiamiento de los gastos, inversiones y costos derivados del funcionamiento del Estado. En este sentido, los Estados y Gobiernos crean figuras impositivas y tributarias que permiten determinar de diversas formas la cantidad o proporción que debe contribuir cada persona.

5.3 MARCO JURÍDICO

A continuación, se relaciona cronológicamente la normatividad expedida en Colombia, en materia de jurisdicción coactiva:

Constitución de 1821. Nace el concepto de la Jurisdicción Coactiva en Colombia.

Ley 3 de agosto de 1824. Confirió al Estado el cobro de sus acreencias a través de la jurisdicción coactiva.

Decreto Legislativo 1486 de 1902. Amplió la competencia a las entidades para toda clase de deudas a favor, de los llamados “síndicos recaudadores”.

Ley 4a de 1913 o Código de Régimen Político y Municipal. Se les atribuyó a los tesoreros o recaudadores municipales la competencia para ejercer la jurisdicción coactiva. El artículo 213 de la norma referida indica: “los tesoreros o recaudadores municipales tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales”.

Ley 56 de 1914. Amplió la competencia para las impugnaciones y consultas de los autos que proferían los jueces de ejecuciones fiscales y otorgó la posibilidad de ejecutar obligaciones de carácter contractual de otras entidades públicas o de particulares.

Ley 84 de 1915. Por la cual se reforman y adiciona las Leyes 4 y 97 de 1913. Faculta a los empleados encargados de la recaudación de las Rentas Departamentales tuvieran la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de los créditos a favor del tesoro de los respectivos departamentos.

Ley 68 de 1923. (Artículo 9) Es la primera vez que se establece la tasa de interés por mora para los deudores de las obligaciones fiscales a favor del Estado. Concepto que continua vigente.

Ley 81 de 1931. (Artículo 20). Enmarca una definición más clara de la función coactiva en los entes administrativos.

Ley 102 de 1936. El artículo 14 de esta ley, autorizó al gobierno para organizar la administración y recaudación de las rentas e impuestos nacionales, y para fijar la competencia y funciones de los empleados públicos que deberían intervenir en tales actividades.

Decreto 1135 de 1936. Se crearon los juzgados nacionales de ejecuciones fiscales y de rentas e impuestos y a través del Decreto 1315 de 1936, se les señaló la competencia.

Decreto 3219 de 1953. Se refirió a la competencia en toda la República del juez nacional de

ejecuciones fiscales para ejercerla por si o por intermedio de los recaudadores, administradores de hacienda, síndicos, abogados ejecutores.

Decreto 514 de 1954. Inviestió de jurisdicción coactiva a los jueces de ejecuciones fiscales de los departamentos.

Decreto Ley 1713 de 1960. (Artículo 10). Confirió al Contralor General de la República la facultad para ordenar el reintegro en favor de la Nación de las sumas que se perciban por violación de las normas legales, créditos que se harían efectivos ante el Juzgado Nacional de Ejecuciones Fiscales.

Decreto 2371 de 1963. Estableció el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales como dependencia del Ministerio de Hacienda. El cual se encargaba de recaudar obligaciones a favor de la Nación.

Decreto-Ley 1735 de 1964. Modificado por el **Decreto 1366 de 1967.** Inviestió de jurisdicción coactiva a jefes de cobranzas, jefes de recursos tributarios, inspectores de impuestos nacionales, recaudadores.

Decreto 1604 de 1966. Amplió aquellas acreencias que pueden cobrarse a través de jurisdicción coactiva, como aquellas obligaciones nacidas a cargo de los particulares por concepto de contribuciones de obras de valorización.

Decreto 2871 de 1968. Creó nuevamente el juzgado único de nacional de ejecuciones fiscales. Posteriormente fue reemplazado por la División de Ejecuciones Fiscales de la Tesorería General de la República mediante el Decreto 78 de 1976.

Decretos extraordinarios 1400 y 2019 de 1970, Es el Código de Procedimiento Civil, por el

cual se consagró el procedimiento único que debía aplicarse para la ejecución del cobro de deudas fiscales, de carácter municipal y departamental. Estuvo vigente hasta el 29/07/2006, fecha en la que empezó a regir la Ley 1066 de 2006, el cual modificó sustancialmente el componente normativo de carácter procesal de jurisdicción coactiva.

Decreto-Ley 78 de 1976. Otorgó facultades a la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cobrar a través de jurisdicción coactiva, una serie de créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones y en general todas las acreencias a favor del Estado, cuyo importe debía ingresar a las arcas nacionales. ES decir que le atribuyó además las funciones que hasta esa fecha desempeñaba el Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales.

Ley 222 de 1986. Dispuso la obligación de ejercer el cobro a través de jurisdicción coactiva de las obligaciones derivadas de las relaciones contractuales – contratación administrativa.

Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario en el transcurso del tiempo, ha tenido varias modificaciones, sin embargo es importante precisar que en consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 en la cual se facultan a las entidades a ejercer el cobro por jurisdicción coactiva, aplicando el procedimiento establecido en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario Nacional (artículos 823 a 843-2), el cual instituye el procedimiento administrativo coactivo que deberá seguir la Unidad Administrativa Especial de la DIAN, para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones.

De otra parte, es necesario precisar que el Estatuto Tributario integra otros lineamientos que rigen el proceso de cobro por jurisdicción coactiva, los cuales se encuentran contenidos en otros títulos que integran el mencionado Libro Quinto – Procedimiento Tributario. En los Títulos VIII y IX denominados Cobro Coactivo e Intervención de la Administración, artículos 823 a 849-4, desarrolla el procedimiento administrativo de cobro, aplicable a los demás títulos ejecutivos cuyo

cobro corresponde adelantar a las entidades territoriales, y que carecen de norma especial de procedimiento.

Decreto 2304 de 1989. Inviestió a los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales, departamentales y municipales, de las áreas metropolitanas y de los establecimientos públicos interadministrativos, para ejercer jurisdicción coactiva para obtener el recaudo de los créditos exigibles a favor de tales entidades.

Constitución Política de 1991. (Artículo 116) Estipula que excepcionalmente la Ley podrá otorgar jurisdicción en materias precisas a determinadas actividades administrativas. (Artículo 209), precisa que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”

Ley 6 de 1992. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones- atribuyó en su artículo 112 a las entidades públicas del orden nacional así como a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de ellas y de la Nación, para cuyo efecto podían otorgar poder a abogados de la entidad o contratar abogados externos.

Decreto 2174 de 1992. El artículo 112 de la ley 6a. fue reglamentado mediante decreto 2174 de 1992, el cual dispuso que las entidades a que se refiere el artículo objeto de reglamentación podían organizar al interior de cada una de ellas grupos de trabajo para el cobro por jurisdicción

coactiva de los créditos a favor de las mismas, o en su defecto asignar tales funciones a la oficina jurídica de la entidad.

A su vez el artículo 4o. del decreto en mención previó que el cobro de los créditos por jurisdicción coactiva, se regiría por lo contemplado al respecto en el Código de Procedimiento Civil y demás normas que lo modificaran o adicionaran.

Ley 136 de 1994. Se otorga la facultad a los Municipios de ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor de la entidad territorial, adicionalmente los autoriza para delegar esta función a las Tesorerías Municipales.

Ley 446 de 1998. Se asignaron nuevas competencias a los Jueces Administrativos y a los Tribunales Administrativos para conocer de las demandas en materia de jurisdicción coactiva.

Ley 610 de 2000. Se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Ley 1066 de 2006. Modificó y adicionó algunas disposiciones de orden sustancial y procedimental del Estatuto Tributario, e introdujo alternativas de carácter transitorio para el pago de obligaciones a favor del tesoro público, conforme a los principios de la función administrativa tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Dentro de las disposiciones contempladas en esta ley, debe destacarse la extensión del Procedimiento Administrativo Coactivo desarrollado en el Estatuto Tributario a todas las entidades que tienen a su cargo el recaudo de rentas o caudales públicos, propuesto con el ánimo de lograr una mayor eficacia en la labor de cobro.

Debido al excesivo incremento de la cartera pública, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley con el fin de brindar un marco legal que permitiera a los servidores públicos encargados del manejo y recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público, adelantar su gestión de forma más eficiente y a su vez establecer los mecanismos necesarios para flexibilizar, facilitar y mejorar su función.

Por ello en la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 296 de 2005 en la Cámara, que después se convertiría en la ley 1066 de 2006, se dijo:

Para atacar estos problemas, en este proyecto se proponen soluciones concretas: El proyecto de ley mantiene la facultad de jurisdicción coactiva de las entidades públicas establecida en la normatividad vigente y unifica el procedimiento de cobro a todas las entidades para que apliquen el establecido en el Estatuto Tributario ya que en la actualidad algunas entidades aplican el procedimiento definido en éste y otras en el Código de Procedimiento Civil. (GACETA DEL CONGRESO No. 225, lunes 2 de mayo de 2005, pág. 2.)

Con este procedimiento, como se verá más adelante en el análisis del artículo pertinente, se gana eficiencia y eficacia en el cobro de las obligaciones al tramitarse directamente por los funcionarios de estas entidades sin la intervención de las autoridades judiciales. Al respecto la DIAN y las entidades territoriales actualmente aplican el mismo procedimiento de cobro coactivo, debido a la remisión normativa del artículo 59 de la ley 788 de 2002, por el cual se establece que las entidades territoriales aplicarán los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario, para el cobro de todo tipo de recursos a favor de ellas. Es importante señalar que las entidades territoriales han tenido grandes avances en su aplicación, lo que a nuestro modo resulta ejemplarizante para el resto de las entidades públicas.

Bajo los anteriores presupuestos se expidió la ley 1066 de 2006, por medio de la cual “se dictan normas para la normalización de la cartera pública y otras disposiciones”, en ella se estableció que en armonía con los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Nacional que rigen la actuación de la Administración Pública, el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público

deberá realizarse se forma ágil, eficaz, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento, con el objeto de obtener liquidez para el referido Tesoro.

Con respecto al tema de unificación del procedimiento en el artículo 5o. previó:

Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (Ley 1066, 2006)

Decreto 4473 de 2006. Este decreto reglamenta la Ley 1066 de 2006 y define el contenido mínimo del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, a partir del cual las entidades públicas cuentan con un marco general para diseñar un reglamento interno de cobro y de acuerdo de pagos que les permita lograr mayor eficiencia en la gestión de cartera, así como, implementar un plan estratégico que conduzca a sanear las finanzas públicas y realizar la depuración de las obligaciones incobrables o prescritas.

Ley 901 de 2004. Establece la obligación para la Contaduría General de la Nación de consolidar el Boletín de Deudores Morosos del Estado, producto de la relación que cada entidad pública debe enviar semestralmente a esta entidad. Las deudas que son objeto de reporte en este Boletín corresponden a aquellas que tienen las personas naturales y jurídicas a favor de los entes públicos, cuya cuantía sea superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes y una morosidad superior a seis (6) meses.

Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Artículo 98) Expresamente estipula que las entidades públicas deberán recaudar

las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. Para tal efecto, las faculta para ejercer el proceso administrativo de cobro coactivo.

En el Título IV, comprendido por los artículos 98 al 101 y de manera especial el artículo 100 numeral 2, el cual indica que los procesos coactivos que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en el Título IV del CPACA y en el Estatuto Tributario Nacional.

La Primera Parte del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comprendida por los artículos 1 al 102. Ello de conformidad con el inciso final del artículo 100 del mismo estatuto, según el cual, en los aspectos no previstos por el Estatuto Tributario, o las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

En el artículo 100 inciso final de la Ley 1437 de 2011, remite al Código de Procedimiento Civil, en lo relativo a las normas del proceso ejecutivo singular.

Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Regula en materia de medidas cautelares, avalúo y remate de bienes, cuya entrada en vigencia en la mayoría de su articulado inició a partir del 1 de enero del año 2014.

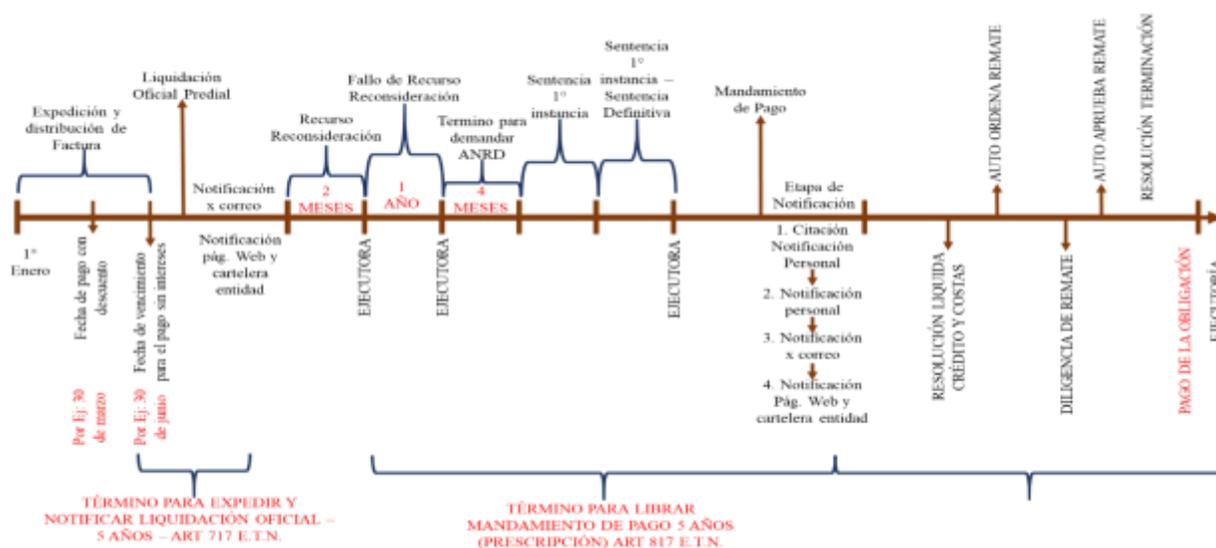
Ley 1819 de 2016. (Artículo 265), Modificó el artículo 839-4 del Estatuto Tributario en relación al costo-beneficio en el proceso administrativo de cobro coactivo, es decir que si la relación costo-beneficio es negativa, el funcionario de cobro competente se abstendrá de practicar la diligencia de secuestro y levantará la medida cautelar dejando el bien a disposición del deudor o de la autoridad competente. (Artículo 266), modificó el artículo 840 del Estatuto Tributario, facultando a las entidades públicas que una vez se encuentre en firme el avalúo, podrá efectuar el remate de los bienes, directamente, y se podrá adjudicar los bienes a favor en caso de declararse desierto el remate después de la tercera licitación por el porcentaje de esta última, de acuerdo con las normas

del Código General del Proceso, en la forma y términos que establezca dicho reglamento.

Otros lineamientos normativos que rigen el proceso de cobro por jurisdicción coactiva en Colombia. Dentro de este marco legal indudablemente se hace necesario relacionar las demás fuentes normativas que regulan el proceso de cobro y, la cual se pretende recopilar en el presente trabajo con el fin de estructurar el proceso administrativo de jurisdicción coactiva. La mencionada normatividad se encuentra descrita en: la Constitución Política, Estatuto Tributario Nacional, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Código General del Proceso, Marco doctrinal de los conceptos de la DIAN, Sentencias emitidas por la Corte Constitucional, Sentencias emitidas por el Consejo de Estado, Circulares externas y resoluciones promulgadas por la Contaduría General de la Nación.

En la siguiente ilustración se explica en resumen las diferentes etapas que integra el proceso administrativo de jurisdicción coactiva de acuerdo a la normatividad descrita anteriormente.

Ilustración 1. Procedimiento de fiscalización y de jurisdicción coactiva



Fuente: Seminario Nacional de Cobro Coactivo, Recaudo e Impuestos, Cali – Colombia 2016.

5.4. MARCO CONCEPTUAL

El procedimiento especial de jurisdicción coactiva se encuentra definido y regulado en la ley colombiana, por medio del cual se faculta a las entidades públicas, como las Administraciones Municipales para hacer efectivos de manera directa los créditos liquidados a su favor, incluyendo sanciones e intereses, a través de sus dependencias y funcionarios sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria, con la finalidad de obtener el pago forzado de las obligaciones que se le adeudan.

Lo anterior traduce, que aquellos valores que no hayan sido previamente liquidados a través de la constitución de un título ejecutivo, como en un acto oficial de determinación o debidamente ejecutoriado no podrán integrarse a la cartera de la entidad pública y en consecuencia, no pueden ser objeto de cobro.

Ahora bien, para revisar si las entidades públicas ejercen un debido proceso administrativo tributario es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos generales y específicos:

- 1. Competencia Funcional:** En el caso de las entidades territoriales, la competencia deriva en el alcalde de acuerdo al E.T.N, sin embargo, para el caso del municipio de Pereira esta función fue delegada al Tesorero General.
- 2. Competencia Territorial:** En el ámbito territorial comprende el municipio de Pereira, incluidos sus corregimientos.
- 3. Competencia para Investigaciones Tributarias:** Los servidores públicos y contratistas de la Tesorería General del municipio de Pereira del área de cobro coactivo, gozarán de las mismas facultades que el grupo de fiscalización de la entidad pública o de un juez que adelanta procesos ejecutivos.

4. Competencia para la depuración y normalización de la cartera: El Comité de Sostenibilidad Contable del municipio de Pereira es el grupo colegiado, encargado de revisar, analizar los casos para ordenar la depuración contable y normalización de cartera, por ejemplo: en los casos en que se determine que ha operado la prescripción de obligaciones tributarias o su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo-beneficio para la determinación y/o recaudo sea desfavorable para las finanzas Municipales.

Para obtener el recaudo efectivo de las obligaciones en mora a través de la jurisdicción coactiva se deben adelantar las siguientes etapas procesales:

Tabla 1. Etapas procesales del proceso administrativo de jurisdicción coactiva del impuesto predial.

Actividades procesales	Análisis de procedibilidad del título ejecutivo
	Mandamiento de pago
	Notificación del M.P.
	Excepciones al mandamiento de pago.
	Resolución que resuelve las excepciones y/o ordena llevar adelante la ejecución.
	Intervención del contencioso administrativo.
	Medidas cautelares (embargo y secuestro).
	Remate y/o adjudicación de bienes.

	Acuerdo de pago.
Títulos ejecutivos	Requisitos del título ejecutivo.
	Títulos ejecutivos a favor del estado.
	Requisitos de procedibilidad de los títulos ejecutivos.
Cobro persuasivo	Convenios.
Cartera	Reglamento de cartera.
	Clasificación de cartera.
	Cartera de probable recaudo.
	Cartera de difícil recaudo.
	Cartera de improbable recaudo.
	Deudas de improbable recaudo.
Mandamiento de pago	Requisitos.
Proceso de cobro administrativo coactivo.	Tránsito legislativo.
Notificación en vigencia de la ley 1066 de 2006 (arts. 565 y SS, 826 E.T.N.)	Notificación personal.
	Notificación por correo.
	Notificación Por Publicación.

	Notificaciones por recado.
Término para cancelar la obligación o proponer excepciones.	El pago efectivo. La compensación. La confusión. La novación. La remisión.
Excepciones al mandamiento de pago art. 831 del E.T.N.	El pago efectivo. Existencia de acuerdo de pago. Falta de ejecutoria. Interposición de demandas de nulidad y restablecimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. C.P.A.C.A. artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.
Resolución que resuelve las excepciones	Oportunidad para resolver las excepciones.

	Excepciones probadas.
	Recurso de reposición.
Intervención del contencioso	Artículo 101. C.P.A.C.A Control jurisdiccional.
	Artículo 835. E.T.N. Intervención del contencioso administrativo.
Reserva procesal	Artículo 849-4. E.T.N. Reserva del expediente en la etapa de cobro.
	Numeral 6, Art. 627. C.G.P. -849-3 E.T.N examen de los expedientes. Los expedientes sólo podrán ser examinados.
Trámite del estatuto tributario	Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos.
Medidas ejecutivas	Concepto, naturaleza jurídica y características.
Medidas cautelares	Clasificación.
	Determinación de medidas cautelares.
	Determinación del límite de embargo y adopción de medidas cautelares.
	Inembargabilidad de determinados bienes.

	Los previstos en el art 594 C.G.P.
	Decreto 379 de 2007. Artículo 3. Valor. Absoluto reexpresado en UVT sobre límite de inembargabilidad.
	Sustitución, modificación o concurrencia de medidas cautelares.
	Embargo de bienes por otras entidades.
	Procedimiento cautelar fases o etapas.
	Medidas cautelares patrimoniales aplicables a la jurisdicción coactiva.
	Diligencia de secuestro.
	Oposiciones a la diligencia de secuestro.
	Terminación de las medidas ejecutivas.
	Avalúos.
	Entrega de dinero al ejecutante.
Remate	Diligencia de remate.
	Improbación del remate.

	Invalidéz del remate.
	Remate desierto.
	Remisibilidad de las deudas.
Prescripción	Transito legislativo existentes desde la expedición de las leyes 791 de 2002 y 1066 de 2006.
	Transito legislativo.
	Aplicabilidad de la prescripción ¿civil o tributaria?
	Prescripción tramite de proceso art 818 del E.T.N.
	Acuerdo de pago.
	Garantías admisibles para la celebración de un acuerdo de pago.
	Aprobación de la garantía.
	Terminación del acuerdo de pago.
	Vigilancia del acuerdo.
	Efectos de los acuerdos de pago.

6. ESTADO DEL ARTE

Las implicaciones jurídicas de la prescripción tributaria y su reglamentación administrativa en los procesos de jurisdicción coactiva del impuesto predial unificado en el país, han sido abordadas como objeto de estudio por la academia, estudiantes e instituciones en todo el territorio nacional, a través de análisis, diagnósticos, tesis y artículos en los últimos años. Para el presente trabajo, se indagaron algunos de los referentes, que se mencionan a continuación.

Según (Contreras, 2012, pp. 70-71), la jurisdicción coactiva es un híbrido entre función jurisdiccional y función administrativa, toda vez que para la creación del título ejecutivo base de la posterior ejecución requiere el agotamiento de la vía gubernativa y esta se encuentra regulada en la parte Administrativa, entendida como función administrativa la facultad que tienen las entidades públicas, agotar los requisitos propios para la creación del título y una vez se tenga constituido en legal forma y se hayan agotado los procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, necesitará apoyarse de toda la parte jurisdiccional entendida como el proceso coactivo.

En el mismo sentido, (Dávila, 2010, p. 12) destaca: [Que] el cobro coactivo es la potestad jurisdiccional asignada a las entidades públicas, para que, por sus propios medios, hagan efectivas las obligaciones que legalmente se causen a su favor. Actualmente los distintos municipios reciben ingresos tributarios tales como impuestos de: predial, industria y comercio, circulación y tránsito, espectáculos públicos, rifas, juegos permitidos, derechos de construcción.

Por otro lado, dentro de los documentos institucionales encontrados y que sirven de referencia para el desarrollo de la presente investigación, está el documento “Cobro coactivo en Medellín”

realizado y publicado por la Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de tesorería unidad de cobro coactivo. (Alcaldía de Medellín, 2015) en este se puede leer:

La gestión coactiva deberá iniciarse una vez agotada la etapa persuasiva y con antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro se inicia con la emisión y envío de los documentos que conforman el título ejecutivo a la dependencia encargada de realizar el cobro; en el caso del Municipio de Medellín se hace el envío a la Subsecretaría de Tesorería. Estas dependencias, que generan y envían los diferentes títulos bases de recaudo, deberán remitirlos en originales (p. 10).

En la misma línea, se encontró el trabajo de (Sánchez, 2014), del que se resalta lo siguiente:

El recaudo de impuestos para maximizar los ingresos propios es una necesidad de las administraciones municipales para lograr el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Debido a esto, caracterizar el proceso de recaudo del impuesto predial unificado en el municipio de Ocaña ha permitido conocer algunos factores que inciden en el pago del impuesto, así como la evolución histórica en el recaudo de este tributo. Igualmente se han podido establecer lineamientos que pueden incidir positivamente en el recaudo del impuesto predial en Ocaña (p. 1).

Por su parte, (Coronel, L., & Pérez, Y., 2015) expresan lo siguiente:

Se puede determinar que la estructura tributaria municipal es obsoleta en cuanto a la designación del hecho generador y la asignación de las respectivas tarifas, aspecto que dificulta que los contribuyentes cancelen libremente sus impuestos correspondientes debido a los altos montos que se les determina y está afectando los ingresos para los municipios.

En la misma línea investigativa se encuentra el trabajo realizado por Bernal y Castañeda (2016), en el cual se puede observar lo siguiente: “Entre tanto los contribuyentes no son conscientes que de ellos depende gran parte del funcionamiento del municipio desconociendo la utilización de este impuesto hace que se genere poco interés en el pago” (Bernal, C., & Castañeda, T., 2016, p. 41)

De otro lado, Bermúdez (2015) en el que llega a la conclusión:

El incremento del valor del impuesto predial unificado ha generado grandes consecuencias en la población bogotana que muchos han recurrido a la adquisición de préstamos de entidades financieras para poder cubrir el pago del tributo, causando esto un fenómeno de aceleración para una crisis económica (Bermúdez, E., 2015, p. 4).

En la misma línea (Iregui, Melo y Ramos, 2004, p. 2) destacan:

(...) todos los ciudadanos incluyendo los menos ricos deben tributar algo, de acuerdo con sus ingresos, para que el Estado pase a ser una responsabilidad de todos los ciudadanos y todos participen en la elección de los funcionarios y en las decisiones importantes de la vida local y la nacional.

Por su lado, (Ruz, 2015, p. 5) considera que:

El gobierno junto con la administración tributaria y demás entidades económicas y sociales de nuestro país, deben considerar las implicaciones que trae para la sociedad en general la determinación de imponer nuevos tributos o modificar los existentes para generar mayores ingresos al fisco nacional; debido a que en gran medida los más afectados por estas decisiones estatales resultan siendo los contribuyentes.

Por otra parte, sobre el tema de aplicabilidad del cobro coactivo para el recaudo de cartera de impuestos municipales en lo que respecta al departamento de Caldas, se encontró que la gestión de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación se destaca “ (...) por el manejo responsable de los recursos públicos de todos y cada uno de los caldenses y de quienes habitamos este territorio” (Secretaría de Hacienda Caldas, 2015, p. 1).

En el mismo sentido, se analizó el documento denominado: “Cobro coactivo a 3 mil 400 deudores morosos del impuesto predial”, publicado por la Secretaria de Hacienda de Manizales, en el que expresa que “aproximadamente 31 mil usuarios le adeudan al municipio un valor cercano a \$33 mil millones por dicho tributo” (Secretaria de Manizales, 2016)

(Camacho y Patarroyo, 2017), investigan sobre el perfil del contribuyente frente a la cultura tributaria, la cual se basa en el análisis de diversos documentos donde se identifican las estrategias

y acciones que el contribuyente tiene, los factores que influyen y las consecuencias que desencadenan su comportamiento.

Frente a la evasión y el pago de impuestos (Piñeros López, 2013), realiza un ejercicio interpretativo del comportamiento del contribuyente en relación a la evasión y el pago de impuestos, tomando como marco teórico el modelo explicativo de la conducta intencional de Jon Elster que conjuga la teoría de la elección racional, la teoría de juegos, la acción colectiva, las normas sociales y las emociones. De igual forma, a partir de este modelo se plantea como la educación interviene en la formación de una cultura para la tributación teniendo como fundamento el modelo de competencias ciudadanas del Ministerio de Educación Nacional.

El modelo de la conducta intencional de Jon Elster, busca comprender el fenómeno de la evasión y el pago de impuestos, tomando como objeto de investigación la conducta del contribuyente. El análisis del comportamiento del contribuyente desde el modelo explicativo de la conducta intencional de Jon Elster, permite concluir que desde la racionalidad individual las personas preferirán evadir impuestos a menos que las sanciones por incurrir en dicha conducta sean tan elevadas que hagan irracional practicar la evasión (Javeriana, 2004).

No obstante, a nivel colectivo la racionalidad dicta que lo mejor es pagar impuestos ya que con ellos el Estado dispone de los recursos necesarios para invertir en infraestructura, empleo, salud y educación entre otros factores de progreso, beneficiando así a toda la sociedad. Lo anterior demuestra que en lo que respecta al pago de impuestos, generalmente, la racionalidad individual y la racionalidad colectiva resultan incompatibles entre sí, ya que, en situaciones de interacción social, la acción racional individual no siempre conduce a un resultado óptimo desde el punto de vista social.

La educación como compromiso previo desde la teoría de la elección racional, puede entenderse como un mecanismo que contribuye a que los individuos no sean cegados por su egoísmo, sino que asuman una conducta racional desde el punto de vista colectivo lo cual implica dejar a un lado el interés personal en favor del cumplimiento de las normas constitucionales establecidas para garantizar la armonía social.

(Coronel, L., & Pérez, Y., 2015), investigaron sobre la cultura del no pago del impuesto predial por parte de los propietarios o poseedores de inmuebles, es uno de los problemas más importantes que tienen los municipios de Colombia, ya que para los municipios se hace necesario recaudar recursos para satisfacer las necesidades de seguridad, salud, alcantarillado, pavimentación, alumbrado, desarrollo social entre otros, para depender en menor medida de las transferencias nacionales.

La cultura del no pago depende en gran parte a dos razones, una es la calidad de la gestión municipal ya que según lo analizado en la información documental secundaria, se pudo observar que gran parte los titulares de predios no están de acuerdo en la forma como se invierten esos recursos, es decir para ellos los recaudos no son invertidos correctamente por las administraciones locales, además muestran inconformidades frente al valor del avalúo catastral de su inmueble, ya que en muchos casos el avalúo es superior al costo de la propiedad. Adicionalmente, este aspecto se puede apreciar en los estratos socioeconómicos más bajos, considerando que no tienen suficientes recursos financieros recursos para pagar puntualmente y tener la percepción de no ver el dinero recibido por la autoridad local revertido en trabajo social. Con el aumento de la estratificación, pasa a tener mayor incidencia de corrupción, seguida de la cultura de no pago.

La segunda razón tiene que ver con la crisis económica que se vive en los municipios de Colombia. Esto como consecuencia de las crecientes necesidades de gastos en infraestructura,

gastos de funcionamiento, provisión de servicios públicos, en contrapartida se tiene un crecimiento lento en sus fuentes principales de financiamiento, lo que conlleva a que las entidades territoriales les cueste incrementar su capacidad de generación de recursos propios y cada vez dependan de las transferencias del nivel central, de este análisis se puede apreciar, que retoma a la primera razón analizada, lo que resulta un ciclo de ineficacia de gestión administrativa, afectando claramente el recaudo eficiente de los tributos, entre ellos, el impuesto predial unificado.

Considerando lo anterior, para fortalecer las finanzas de los municipios que conducen a una mejor gestión pública y a su vez a un mayor recaudo de las obligaciones tributarias, debe desarrollarse ciertas estrategias, como realizar actualizaciones periódicas catastrales, establecer oportunamente canales adecuados de comunicación entre la administración y la comunidad, difundiendo los beneficios o incentivos del pago oportuno del impuesto predial unificado, revisión del estado actual de la propiedades que se registran como lotes, así como desarrollar estrategias para promover la cultura de la responsabilidad de cancelar los tributos dentro de las fechas estipuladas en los respectivos calendarios tributarios de cada municipalidad, actualizar constantemente las bases de datos de los contribuyentes para hacer llegar la facturación a la dirección correcta, ejecutar de manera eficiente de acuerdo a la normatividad vigente el proceso persuasivo y coactivo.

Las herramientas anteriormente descritas aparte de ayudar a fortalecer la institución pública, posibilitan a reducir la evasión de impuestos, (Parra y Patiño 2010). abordan la evasión tributaria, desde la teoría económica. Para esto, exponen que el comportamiento del recaudo efectivo está influenciado de manera importante por la recurrencia de reformas que han modificado el régimen impositivo nacional, llevando en ocasiones a que las cifras no sean plenamente comparables entre un año y otro puesto que cubren distintos universos de contribuyentes o de bases gravables, según

lo hayan establecido las múltiples reformas tributarias; posteriormente se tratan las causas y los efectos de la evasión a nivel general, luego se presentan los aportes resultado de las aplicaciones de algunos modelos de medición a nivel mundial tales como: cuando aumenta la tributación la tasa de evasión también tiende a hacerlo; los aumentos en la tributación directa tienen mayor incidencia sobre la evasión que la tributación indirecta representada por el IVA.

Las anteriores estimaciones pueden entonces resumirse en los siguientes factores que conllevan al incumplimiento tributario y a su efectivo recaudo: la complejidad y su constante modificación de la legislación que regula la materia, la desconfianza e ineficacia en las instituciones, la alta concentración de la inversión y por último la cultura socioeconómica.

7. METODOLOGÍA

7.1 ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Se trata de un estudio jurídico-normativo con contrastación empírica con un componente importante de nociones, orientaciones y procedimientos que implica a las entidades públicas, en el presente estudio específicamente a la Hacienda Pública del Municipio de Pereira.

El enfoque investigativo fue mixto (cuantitativo y cualitativo).

7.1.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Se utilizaron los siguientes tipos de investigación:

Cuantitativo. Fueron compiladas las prescripciones decretadas durante la vigencia 2015 – 2016 en el Municipio de Pereira. Con las siguientes variables y sus respectivos valores numéricos.

- Número de resolución de la declaración de prescripción.
- Fecha de la resolución.
- Sector urbano y rural.
- Año.
- Predial.
- Int. Predial.
- Int. Predial unificado.
- Área en metros.
- Int. Área en metros.
- Total aplicado.

Cualitativo. El análisis fue realizado a partir de categorías jurídicas y económicas. Estas fueron:

- Proceso de jurisdicción coactiva.
- Impuesto predial unificado.
- Prescripciones decretadas.
- Recaudo.
- Fiscalización, liquidación
- Cobro.
- Actividades para expedir, distribuir y notificar las facturas.

7.1.2 MÉTODO

Para tener una aproximación a esta realidad el método que permitió desarrollar la investigación fue el descriptivo; dado que este permite exponer las situaciones y cómo se manifiestan, así mismo

desde la hermenéutica jurídica del cobro coactivo y las implicaciones que ella trae desde lo social y jurídico.

De esta manera, la hermenéutica permitió interpretar el orden jurídico y su relación con lo social. Cuando se habla del método descriptivo, se partió desde los lineamientos normativos del cobro por jurisdicción coactiva, su fundamentación y la aplicabilidad de la misma.

El objetivo de la investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Los investigadores no son meros tabuladores, sino que recogen los datos sobre la base de una hipótesis o teoría, exponen y resumen la información de manera cuidadosa y luego analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento. (Van Dalen y Meyer 2006).

7.1.3. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Exploratorio: Se utilizó un procedimiento exploratorio, para identificar y describir con una mayor veracidad el proceso administrativo de jurisdicción coactiva del impuesto predial en el municipio de Pereira en el periodo 2015-2016.

Explicativo: Fueron identificadas y descritas las diferentes etapas que componen el proceso administrativo de cobro coactivo del impuesto predial.

Teórica o documental: Esta investigación estuvo referida al estudio de la reglamentación que se ha suscitado en Colombia y en especial en el Municipio de Pereira, referente al proceso de cobro coactivo y los casos de prescripción tributaria declarados.

7.1.4. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Son las que se escribieron en apartado de tipo de investigación cualitativa.

7.1.5. UNIDAD DE ANÁLISIS

Se basó en la observación sistemática de la ocurrencia temporal continua de hechos que conllevaron al decreto de prescripciones por parte del municipio de Pereira.

No hubo muestreo, dado que fue analizada la información aportada por la Tesorería General de la Secretaría de Hacienda de Pereira.

7.1.6. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para lograr un desarrollo amplio del tema en cuestión, se analizaron diversas fuentes documentales relacionadas con el tema. Siendo ellas de carácter bibliográfico, normativo y jurisprudencial. Como fuentes principales y secundarias, se examinaron los datos estadísticos de procesos de auditoría, así como las prescripciones decretadas por la administración municipal de Pereira – Risaralda, a partir de la realización de entrevista a funcionario competente de adelantar los procesos de jurisdicción coactiva, generando interrogantes para obtener la información requerida frente a la materia objeto de estudio.

CAPÍTULO 1. PROCESO ADMINISTRATIVO DE JURISDICCIÓN COACTIVA

1. CONCEPTO DE NORMALIZACIÓN DE CARTERA Y EL PROCESO DE COBRO COACTIVO

La Ley 1066 del 29 de julio de 2006 de Normalización de la Cartera Pública, establece que todas las entidades públicas tendrán que adoptar el proceso de cobro coactivo del Estatuto Tributario, que se considera más eficiente que el procedimiento de jurisdicción coactiva previsto en el Código de Procedimiento Civil, usado por muchas autoridades estatales.

La ley exige que cada entidad pública expida un reglamento en el que se incluya el monto total del recaudo sin deducciones; los acuerdos de pago que celebre con los deudores; las garantías para su cumplimiento y los reportes de quienes incumplan los acuerdos a los boletines de deudores del Estado.

La elaboración del reglamento aludido es una obligación que debe ser adoptada por todas y cada una de las instituciones pertenecientes al sector público. Esta labor deberá desarrollarse observando tanto las reglas que rigen el Proceso Administrativo Coactivo regulado en el Estatuto Tributario, como las características propias de cada una de las acreencias que se persiguen, el universo de deudores, el monto de las obligaciones, la infraestructura institucional para adelantar los procesos de cobro.

Es importante destacar que, como lo expresa el primer artículo del Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario (Art. 823), el Procedimiento Administrativo Coactivo allí establecido, específicamente regula el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de tributos, es decir, antes de la expedición de la referida Ley 1066, esta normatividad únicamente regulaba los procesos de cobro coactivo adelantados por la DIAN.

Por lo anterior, es posible que en la aplicación del Estatuto Tributario en los procesos de cobro coactivo adelantados por las demás entidades estatales, se encuentren normas que reglamenten circunstancias no aplicables a un caso concreto, generando vacíos por falta de reglamentación y/o normas que no tienen en cuenta todos los factores relevantes; obligándonos de esta manera a consultar un universo de normatividad que sobre la materia existe en Colombia, la cual no se encuentra descrita en dicho Estatuto.

1.1. REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA

La norma Ley 1066 del 29 de julio de 2006 consignó los aspectos mínimos que debía contener el Reglamento Interno de Cartera, resumidos así:

1. Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, acorde con la estructura funcional interna de la entidad.
2. Clasificación de cartera.

2.1 Cartera de probable recaudo:

- La edad de la deuda no sea superior a 3 años, contados desde la fecha en que adquirió firmeza el acto administrativo, el auto o sentencia que impone la obligación económica objeto de recaudo.
- Se determine que el deudor posee bienes muebles o inmuebles de su propiedad susceptibles de embargo.
- El deudor haya celebrado con la Administración un acuerdo de pago respecto de las obligaciones que se ejecutan.
- No se encuentre sujeta a procesos de liquidación o de reestructuración empresarial o sujeta a la ley de insolvencia, tratándose de persona jurídica.

Acciones de la entidad pública:

- Se gestionarán de manera prioritaria, para el efecto se realizará de manera previa a librar el mandamiento de pago la búsqueda de bienes a fin de adoptar las medidas cautelares en la misma resolución que ordena el pago. Simultáneamente con estas gestiones se remitirá al deudor una comunicación previa invitándole al pago voluntario de la obligación dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación.
- Si vencido este mes el deudor no paga la obligación ni solicita la suscripción de un acuerdo de pago, inmediatamente se libraré el mandamiento de pago con las medidas cautelares a que haya lugar y se le notificará al deudor.
- Una vez obtenido el registro de la medida cautelar, se le enviará una nueva comunicación al deudor en la que se anexará copia del folio o documento que evidencia la adopción de la medida.

2.2. Cartera de difícil recaudo:

- La edad de la deuda se encuentre comprendida entre los 3 y 5 años, después de que haya quedado en firme el acto administrativo, el auto o sentencia que impone la obligación económica, objeto de recaudo.
- Se determine que el deudor no posee bienes muebles o inmuebles de su propiedad susceptibles de embargo.

Acciones de la entidad pública:

- Cuando el deudor no haya celebrado con la Administración un acuerdo de pago respecto de las obligaciones que se ejecutan. Se libraré mandamiento de pago de manera inmediata, se notificará al deudor y se enfatizará en la búsqueda de bienes a fin de lograr ubicarlos para decretar medidas cautelares.

- En caso de que se adopten medidas cautelares, una vez obtenido el registro se enviará una nueva comunicación al deudor en la que se anexará copia del folio.

2.3 Cartera de improbable recaudo:

- Su antigüedad sea superior a 5 años, desde la fecha de firmeza del acto administrativo, el auto o sentencia que impone la obligación económica objeto de recaudo.
- El monto de la multa impuesta y/o la continuación de la misma desborde la capacidad real de pago del deudor.
- El acto administrativo que se remite para cobro, no guarda relación de conexidad entre la parte considerativa y la parte resolutive, respecto del sujeto sancionado o los valores a los que se le condena, o fuera remitido para cobro sin reunir alguno de los requisitos de procedibilidad de la acción coactiva.
- Han operado los fenómenos jurídicos de prescripción de la acción de cobro o la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo para dar inicio a la ejecución forzada por medio de la vía coactiva.
- No ha sido posible localizar al deudor para notificarlo personalmente del mandamiento de pago, pasado 5 años de quedar en firme el acto administrativo que impone la obligación y culminada la etapa de indagación de bienes no se logró determinar que posee dineros, rentas, bienes muebles o inmuebles de su propiedad.
- El deudor persona natural haya fallecido o persona jurídica se encuentre sujeto a procesos de liquidación, procesos de reestructuración empresarial o sujeto a toma de posesión para administrar, pero las obligaciones no fueron presentadas en oportunidad y estas fueron rechazadas de la masa de la liquidación o del acuerdo.

Acciones de la entidad pública:

- Se enviará al deudor una comunicación invitándolo a cancelar el valor adeudado indicándole el lugar para ello. A esta comunicación se hará seguimiento telefónico, efectuando como mínimo dos (2) llamadas en un término de cuatro (4) meses. De cada llamada se dejará constancia de la conversación y compromisos adquiridos por el deudor.
- Vencido el término anterior, se enviará una segunda comunicación advirtiendo que, de no efectuar el pago dentro del plazo estipulado en la misma, la obligación podrá ser reportada a la Contaduría General de la Nación. A esta comunicación se le efectuará el mismo seguimiento telefónico.
- Se realizarán gestiones de cobro coactivo a las acreencias respecto de las cuales no se haya configurado la prescripción ni la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que comporta el título ejecutivo.
- Una vez realizadas las actividades anteriores, si no se logró la cancelación de las obligaciones, éstas serán objeto de remisión.

Es la Tesorería General del Municipio de Pereira la encargada de adelantar el cobro de las obligaciones tributarias y rentas a favor de la entidad territorial, mediante procesos de cobro persuasivo y de cobro coactivo como la emisión de mandamientos de pago, así mismo resolver las excepciones que se presentan contra ellos, hacer efectivas las medidas cautelares en contra de los deudores, conceder facilidades de pago y en general atender todas las peticiones y actuaciones administrativas, relacionadas con el proceso de cobro administrativo por remisión expresa de la ley 1066 de 2006.

Para exigir el pago de las deudas a favor del Municipio de Pereira por los conceptos referidos en el Estatuto Tributario Municipal, la competencia radica en la Tesorería Municipal o en los

funcionarios a quienes el alcalde en forma expresa delegue esta función, de acuerdo a lo establecido en el artículo 91 literal d) numeral 6 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Para estos efectos la Tesorería Municipal o los funcionarios a quienes el Alcalde en forma expresa delegue, tendrán la función de efectuar el cobro coactivo mediante el procedimiento administrativo, conceder facilidades o acuerdos de pago con los deudores del Municipio de Pereira, y proferir la respectiva Resolución dejando sin vigencia el acuerdo de pago a causa del incumplimiento de los convenios en el evento de presentarse, así como ejecutar todas las acciones persuasivas para obtener el pago de las obligaciones a favor. Igualmente, el Tesorero Municipal o los funcionarios a quienes el Alcalde en forma expresa delegue, podrán mediante Resolución conceder a los contribuyentes facilidades para el pago de sus obligaciones, hasta por el término de cinco (5) años, cuando el deudor o un tercero solidario o no solidario a su nombre lo solicite y constituya garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la entidad y cumpla con los requisitos señalados en las disposiciones legales, previo análisis por parte de la entidad de la capacidad de pago del deudor.

El proceso de cobro administrativo coactivo, en el Municipio de Pereira tendrá las siguientes etapas:

- a) Etapa de determinación del debido cobrar,
- b) Etapa persuasiva del recaudo de cartera, y
- c) Etapa de cobro coactivo.

Etapa de determinación del debido cobrar. La Subsecretaria de Asuntos Tributarios del Municipio de Pereira, es la competente y por sus funciones designadas debe tener en cuenta el Calendario Tributario Municipal, dado que el impuesto solo se podrá liquidar al día siguiente del término de vencimiento, con lo que contarán con cinco (5) años para proferir y notificar la

liquidación oficial del impuesto respectiva. Una vez identificada y clasificada la obligación a favor de la entidad, el funcionario ejecutor competente, deberá realizar las siguientes actividades:

- a) Asignar código o número al procedimiento;
- b) Identificar plenamente al sujeto pasivo de la acción de cobro: Nombre o razón social, número de cédula o NIT, según el deudor sea una persona natural o jurídica;
- c) Establecer la naturaleza jurídica de la obligación a cobrar;
- d) Determinar el valor de la obligación a cobrar, de acuerdo con lo dispuesto en el título ejecutivo aportada por el despacho de origen, determinando el monto adeudado, especificando para el caso de los impuestos, las vigencias que se liquidan y
- e) Señalar la ejecutoriedad del título.

2. ETAPAS PROCESALES DE JURISDICCIÓN COACTIVA

2.1 COBRO PERSUASIVO

Definición. Constituye la oportunidad en la cual el acreedor invita al deudor a pagar sus obligaciones previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite judicial, los costos que conlleva la acción coactiva y, en general, para solucionar el conflicto de una manera consensual y beneficiosa para las partes.

Medios utilizados. El cobro persuasivo podrá realizarse a través de los siguientes mecanismos: Invitación escrita, llamada telefónica, correo electrónico, Visitas personalizadas, BDME u otro medio de comunicación con el deudor.

Término. El término para desarrollar la etapa de cobro persuasivo es optativo pero la experiencia ha acreditado que no deberá superar los tres meses, contados a partir del día hábil siguiente al de la fecha de recibo del título en el Grupo de Cobro.

Investigación de bienes. En cualquier etapa del proceso de cobro sin que el ejecutado haya pagado la obligación, el funcionario competente, en aras de establecer la ubicación y solvencia del deudor, oficiará a las entidades públicas y privadas, que considere pertinentes, para que informen el domicilio del deudor, así como la mayor información que tengan sobre los bienes que posea el deudor.

- Finalidad del Cobro Persuasivo:
- Acercamiento con el deudor.
- Pago de la obligación.
- Acuerdo de Pago o Acuerdo Informal de Pago.
- Investigación de Bienes.
- Clasificación de Cartera – Acción de Cobro.

Por regla general, la decisión sobre el cobro de deudas patrimoniales se debe efectuar a través de los jueces de la República. Sin embargo, tratándose de deudas de carácter fiscal, tal pauta goza de una excepción que encuentra soporte en los artículos 2, 189 numeral 20, 209, 238 y 365 de la Constitución Política, en los que se autoriza a la administración para que adelante el cobro independiente de las obligaciones a favor de la Nación, a través del proceso administrativo de jurisdicción coactiva a través de los procedimientos de cobro coactivo sin necesidad de acudir a los jueces.

Acorde con las competencias y funciones al interior de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira, dentro del proceso administrativo de cobro de los impuestos y contribuciones, existe una etapa previa al cobro coactivo denominada “etapa persuasiva”, función de carácter administrativo consistente en ubicar y comunicarse con los deudores morosos para la obtención del pago voluntario o de la solicitud de la facilidad de pago correspondiente.

Cada uno de los funcionarios competentes debe adelantar una gestión persuasiva que contendrá como mínimo las siguientes acciones:

Investigación de la información del deudor. Se deben adelantar los trámites y actuaciones necesarias para identificar el domicilio del deudor, a fin de recordarle la deuda y darle a conocer las condiciones de pago de la misma. Al efecto, se deberán verificar todas las direcciones que se encuentre reportadas en el expediente teniendo como inicial el reportado en los actos oficiales tributarios reportados por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira, Secretaría de Infraestructura, Jefe de Planeación y los no tributarios reportados por la Secretaría Jurídica de Pereira, la Personería, entre otros, que reporten acreencias a favor de la entidad. De igual forma se podrá acudir a otros medios como directorios telefónicos y cruces de información con entidades oficiales y privadas.

Comunicaciones telefónicas y escritas. El funcionario o contratista de cobro informará al deudor por escrito y mediante llamadas telefónicas, de manera clara el valor, el plazo o término y lugar para realizar el pago. Además, se advertirá que la no comparecencia ocasionará el decreto y practica preventiva de medidas cautelares y el correspondiente inicio del proceso de cobro coactivo por el no pago de la obligación.

Las comunicaciones escritas deberán remitirse a la dirección a la cual le fue notificado el título ejecutivo y además a todas aquellas direcciones reportadas por las diferentes bases de datos, convenios o provenientes de información comercial o bancaria. Para tal efecto, los escritos pueden ser enviados a través de cualquiera de los medios descritos a continuación:

- a. Correo certificado.
- b. Correo personalizado.
- c. Entregados directamente por el funcionario o contratista correspondiente.

El plazo otorgado en la comunicación para que el deudor comparezca a las dependencias oscilará entre 5 y 10 días hábiles, dependiendo del volumen de citaciones programadas y la comunicación deberá ser enviada por correo certificado o entregada directamente por un funcionario del despacho, devolviendo copia con guía de correo certificado o con la firma de recibido.

Luego de agotadas las gestiones anteriores, el funcionario o contratista de cobro dejará constancia de ellas en el expediente, con el fin de determinar la voluntad de pago del deudor, y en consecuencia proceder al otorgamiento de facilidades de pago o al inicio del proceso administrativo de cobro coactivo.

Realización de visitas o entrevistas. Sí se conoce el domicilio del deudor y atendiendo el criterio del Tesorero Municipal que ejerce el cobro coactivo, se podrán realizar visitas con el propósito de brindar al deudor la información relativa a la obligación pendiente con la entidad, así como las diferentes opciones de facilidades de pago para suscribir una de éstas, así mismo en dicha visita se le darán a conocer las implicaciones que ocasionaría el inicio de un proceso coactivo por el no pago de la deuda o el incumplimiento de la facilidad o acuerdo de pago.

La visita o entrevista debe desarrollarse siempre con el funcionario que tenga conocimiento de la obligación (a quien se le haya asignado el proceso), quien deberá conocer de antemano las modalidades de pago que pueden ser planteadas según el monto de la obligación y su plazo.

Conocer de antemano la actividad del deudor, establecer si se trata de persona natural o jurídica. En el caso de personas naturales, el conocimiento de su profesión o actividad, permite preparar una entrevista inicial con el propósito de absolver posibles cuestionamientos que puedan surgir. En el caso de personas jurídicas, se deberá canalizar el conocimiento de la actividad de la empresa.

La entrevista con el deudor también puede tener lugar en las dependencias de la entidad municipal encargada de ejecutar el cobro respectivo, procurando que la negociación se efectúe dentro de un ambiente apropiado y observando las reglas de cortesía que permiten establecer una relación cordial, enmarcada siempre en términos oficiales.

Debe identificarse con precisión, la cuantía de la obligación, los pagos o abonos que puedan afectar su cuantía, establecerse los intereses generados hasta la fecha y la naturaleza de la obligación, con el fin de que quien realice el proceso persuasivo se encuentre en condiciones de absolver todas las dudas que pueda plantearle el deudor en el momento de una entrevista personal o telefónica.

Identificación de bienes del deudor. Dentro de esta etapa se debe adelantar procesos de identificación de bienes de propiedad del deudor que eventualmente puedan respaldar el cumplimiento de la obligación, tales como:

- inmuebles,
- vehículos,
- cuentas bancarias y demás productos bancarios y financieros,

- salarios y/o honorarios y
- demás asignaciones que puedan ser perseguidas para la obtención del pago.

En todo caso el funcionario o contratista encargado deberá con el objeto de reunir la mayor información posible acerca de los bienes que posea el ejecutado realizar las siguientes actuaciones:

a) Oficiar a la Cámara de Comercio de la ciudad correspondiente al domicilio del deudor, solicitando expedición de certificado de existencia, para persona jurídica, o en su defecto, cuando exista convenio de información, el funcionario accederá a la página web e imprimirá la consulta del certificado de existencia y representación legal del deudor;

b) Oficiar a los diferentes Bancos para que se sirvan informar respecto de las cuentas corrientes, de ahorro y certificados de depósito a término, que el deudor posea en dicho establecimiento, con indicación de su valor y su vencimiento.

Si se trata de un deudor que no se encuentre domiciliado en jurisdicción del Municipio de Pereira, la solicitud de información sobre cuentas de ahorro o corrientes se adelantará ante la asociación bancaria o la entidad del orden nacional que pueda redimir dicha información. En caso de existir convenio con Asobancaria, se deberá imprimir el reporte o la información contenida en la plataforma CIFIN;

c) Oficiar a la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos, a fin de determinar los bienes inmuebles de propiedad del deudor. En el evento en que la Tesorería del Municipio de Pereira posea convenio con la Ventanilla Única de Registro (VUR), se deberá imprimir el resultado de la información arrojada;

d) Oficiar a la Oficina de Tránsito y demás entidades que se consideren pertinentes, tal como lo señalan los artículos 838 y subsiguientes del E.T.N. y el artículo 593 del Código General del

Proceso. De igual forma, también se podrá solicitar información a la entidad pública o privada que administre el RUNT, a efectos de establecer la dirección o domicilio del deudor y los vehículos automotores de su propiedad y

e) Oficiar a DECEVAL con el fin de solicitar información a efectos de establecer si el deudor posee acciones que se transen en bolsa.

Luego de agotados los procedimientos señalados si no se obtiene el pago de la obligación o el otorgamiento de una facilidad de pago, se deberá iniciar de manera inmediata el proceso de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.

Término para realizar el cobro persuasivo. El término total para adelantar el proceso de cobro persuasivo no podrá exceder de tres (3) meses, contados a partir del recibo del expediente.

Existencia de procesos administrativos o judiciales. Con base en las fuentes de información que tenga la Oficina Jurídica del Municipio de Pereira se verificará la existencia de procesos administrativos y judiciales en los que haga parte el deudor con el fin de determinar la ubicación real del mismo o de bienes que puedan responder por la obligación.

Cuando se haya establecido la existencia de deudores solidarios, las gestiones persuasivas se adelantarán en contra de los mismos, en la igualdad de las condiciones señaladas para el deudor principal.

Gestión persuasiva masiva. Para todas las obligaciones pendientes de pago, sin importar la cuantía, la Tesorería del Municipio de Pereira debe adelantar en forma masiva el envío de comunicaciones de tipo persuasivo, en todo caso el máximo de comunicaciones a enviar mediante estas acciones será de tres (3) y máximo dos (2) llamadas telefónicas.

Gestión persuasiva individual. El funcionario o contratista designado realizará las gestiones y actividades descritas en el presente capítulo para aquellas obligaciones que han sido objeto de reparto individual.

Verificación de pagos. Debe ser una función permanente y constante de los funcionarios o contratistas a los cuales se les han asignado expedientes de cobro coactivo verificar periódicamente si existen pagos, de lo cual se debe dejar constancia del estado de cuenta o paz y salvo de las obligaciones. En caso de existir pagos deberá verificar si se encuentran aplicados, de no ser esto así deberá solicitar su correspondiente aplicación e imputación de pagos, de acuerdo a la normatividad aplicable.

En todo caso, verificado el pago total de las obligaciones a cargo del deudor, el funcionario o contratista asignado procederá al archivo del expediente y el registro en la base correspondiente de gestión.

Una vez agotada la etapa de cobro persuasivo y plenamente establecida la renuencia del deudor o en firme la Resolución que decreta el incumplimiento de la facilidad de pago, se deberá proceder de inmediato a iniciar la etapa de cobro coactivo.

La etapa de cobro persuasivo en sí, no representa de manera directa el ejercicio del poder coactivo en que está revestida legalmente la Administración Tributaria, ni mucho menos corresponde a una ejecución, sino que desarrolla un mecanismo administrativo en cuya instancia se busca hacer efectivo y oportuno el recaudo de los tributos en mora, en donde para su realización se le pone de presente al deudor la existencia de obligaciones, pendientes de pago para que éste informado proceda a su pago de manera voluntaria, a la suscripción de un acuerdo de pago, y ante todo, acercarse ante la autoridad de cobranzas para poner al día sus cuentas.

En consecuencia, la administración municipal a través de la Secretaria de Hacienda tiene la facultad de contratar los servicios de tales labores administrativas previas al cobro coactivo, las cuales no involucra las prohibiciones; limitantes y demás aspectos regulados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, en cuanto a que lo que prohíben vehementemente es el traslado de la función de cobro coactivo a terceros, ya que generaría un vaciamiento de competencias que iría en contravía del artículo 2 de la Constitución Política.

El Reglamento Interno de Cartera del Municipio de Pereira- Decreto 1003 de 16 de diciembre de 2016 en el artículo 15, la etapa persuasiva del recaudo de cartera, comprende las siguientes gestiones que deberán ser adelantadas, tales como:

- Investigación de la información del deudor.
- Comunicaciones telefónicas y escritas.
- Realización de visitas o entrevistas.
- Identificación de bienes del deudor.
- Termina para realizar el cobro persuasivo, el cual no podrá exceder de los tres (3) meses, contados a partir del recibo del expediente.
- Verificación del pago de manera periódica.

Teniendo en cuenta la cantidad de deudores morosos registrados en el sistema de gestión tributaria y en cumplimiento del deber legal de ejercer el poder exorbitante que cuenta la entidad territorial de hacer efectivo el cobro de obligaciones, así como posibilitar el recaudo y saneamiento de cartera, el Municipio de Pereira podría contratar los servicios de los denominados Call Center, como herramienta de gestión de cobro, siempre y cuando, se garantice la reserva de la información, el cuidado, diligencia, responsabilidad, confidencialidad y control de los sistemas, que lleguen a

utilizarse para que de manera eficiente se logre el acercamiento de los deudores a la Administración Tributaria, en tal evento, podrán hasta otorgar citas para la revisión de su cuenta corriente, para ser atendidos directamente por los funcionarios que ostentan la competencia y función de la gestión de cobro.

Es de advertir que toda acción contractual que conlleve a la ejecución de labores propias de la entidad, la empresa contratada y la Alcaldía de Pereira deben prevenir los riesgos que por reserva de la información, manipulación, fuga; mal uso y falta de control directo, puedan ocasionar tanto a la entidad como a los terceros, en este caso a los contribuyentes, agentes de retención y responsables; puesto que el estado de cuenta o montos adeudados en general de un contribuyente tiene la protección de la reserva legal que rodea la información tributaria.

2.2 ANÁLISIS DE PROCEDIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO

Cuando se examinen los documentos, se debe verificar que el título ejecutivo contenga los documentos o soportes que acreditan la notificación y la constancia de ejecutoria, agotando todas las etapas de notificación tal como lo establece el artículo 565 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional y las normas previstas en el Estatuto Tributario Municipal, si se trata de obligaciones tributarias, o de acuerdo a las normas propias de los actos administrativos de carácter no tributario.

Por lo anterior el expediente deberá contener todas las pruebas de la debida notificación de la liquidación oficial de deuda o del acto administrativo que corresponda, por parte de la secretaria competente, para el caso del municipio de Pereira, sería la Subsecretaria de Asuntos Tributarios.

Títulos ejecutivos. Son los documentos en los cuales consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible de pagar una suma líquida de dinero, a favor de determinada entidad pública.

Requisitos del título ejecutivo.

a. Requisitos formales.

1. Que conste en un documento (Artículo 251 del C.P.C.): Escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas, discos, grabaciones magnetofónicas, cupones, etiquetas (mensajes electrónicos previa certificación).
2. Que el documento provenga del deudor o su causante o sea oponible a este.

Relación directa: es cuando el deudor y el acreedor aúnan su voluntad intelectual y material para la constitución del título.

Relación indirecta: el acreedor determina el contenido del título por autorización del deudor o por mandato de la ley (art. 434 C.C.)

Que emane de una decisión judicial: Debe provenir de un proceso declarativo o condena.

3. Que el documento sea plena prueba contra el deudor: es decir que se encuentra condicionada a la autenticidad del documento. En lo que respecta a documentos públicos, estos se presumen auténticos (Presunción de legalidad)
4. Constancia de prestar mérito ejecutivo: requisito exclusivo para providencias jurisdiccionales, actos administrativos y escrituras públicas.

b. Requisitos materiales.

1. Obligación clara: aquella que contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: naturaleza o concepto de la deuda, sujetos de la obligación: acreedor (entidad que emite el título), deudor (sujeto pasivo, identificado de manera clara e inequívoca).
2. Obligación expresa: la que contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada o especificada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad.

3. **Obligación exigible:** es la que no está sujeta a plazo o condición suspensiva, adicionalmente tratándose de actos administrativos se requiere que no hayan perdido su fuerza ejecutoria, por las causas establecidas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto la configuración de esta circunstancia imposibilita el cobro coactivo de la obligación contenida en el mismo.

Títulos Ejecutivos a favor del Estado.

Títulos ejecutivos regulados en el artículo 469 del CGP. En la jurisdicción coactiva, los títulos prestan mérito ejecutivo, es decir nacen a la vida jurídica para poder ser demandables, esta norma contiene cuatro alcances normativos tales como:

1. Los alcances líquidos declarados por las contralorías, como órgano de control del erario público.
2. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas.
3. Las resoluciones de imposición de multas a favor de las entidades públicas debidamente ejecutoriadas por funcionarios de policía o administrativos.
4. Aquellas providencias de imposición de multas a favor de las entidades públicas, en procesos adelantados por la rama jurisdiccional del Estado.

Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado (Artículo 99 CPACA).

Determina los requisitos que debe tener un documento para que nazca a la vida jurídica y pueda ser cobrado por el Estado por medio de la jurisdicción coactiva, tales como:

1. Todo acto administrativo que contenga una obligación a favor de las entidades públicas en relación a los procesos indicados en el artículo 104 C.P.A.C.A (contratos, los que se

originen en actos políticos o de gobierno, los procesos ejecutivos originarios de las condenas impuestas o las conciliaciones admitidas por la jurisdicción administrativa, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública o sus recursos contra laudos arbitrales, igualmente, los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública o los concernientes a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado)

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas aludidas en el artículo 104 de C.P.A.C.A., ordenando el pago de una suma líquida de dinero.
3. Cualquier acto administrativo emanado con ocasión de la actividad contractual (garantía contractual, contratos, acto administrativo que impone la caducidad o declara el incumplimiento)
4. Así como las garantías ocasionadas por los anteriores actos jurídicos descritos, garantías que acompañaran el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Todos aquellos documentos que provengan del deudor.

Títulos ejecutivos regulados en el estatuto tributario (Artículo 828 E.T.N.). Determina los títulos ejecutivos de carácter tributario, estos son: Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas, las liquidaciones declarativas y las correcciones a las mismas, los actos administrativos debidamente ejecutoriados que ordenen el pago de sumas líquidas de dinero por concepto de impuestos a favor del erario público, aquellas garantías y cauciones a favor del fisco Nacional cuando se encuentre ejecutoriado el acto que declaró el incumplimiento y las decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas en relación a impuestos, retenciones, sanciones e intereses.

Si el título ejecutivo reúne los requisitos descritos anteriormente y está acompañado de sus anexos, se deberá proceder a iniciar el proceso administrativo de cobro coactivo por parte de la

Tesorería del Municipio de Pereira; en caso contrario, deberá librarse un oficio mediante el cual se remita a la oficina de origen del acto administrativo que conforma el título ejecutivo para que sea complementado o subsanado. Si el acto administrativo que conforma el título ejecutivo fue objeto del recurso de reconsideración, reposición o apelación, debe anexarse igualmente la providencia que los resolvió, así como copia de la citación para notificar la providencia que resuelve el recurso y la constancia de la notificación.

Requisitos de procedibilidad de los títulos ejecutivos.

Adecuado trámite de notificación (Arts. 66 A 73 Del CPACA). (Consejo de Estado, , 2006), manifestó:

(...) Según el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por surtida la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada convenga en ello o utilice en tiempo los recursos legales.

En consecuencia, cuando la notificación no se ha realizado en debida forma, no existe acto administrativo en firme que legitime a la administración para ejecutar los actos necesarios para su cumplimiento, es decir, que el acto administrativo adolece de la exigibilidad de que trata el artículo 488 del C.P.C. y, adicionalmente del carácter ejecutivo y ejecutorio del que trata el artículo 68 del C.C.A. (Consejo de Estado, , 2006)

En este caso, la Corporación hace la precisión en que así exista un documento que contenga una obligación, esta no nacerá a la vida jurídica mientras no reúna los requisitos que contiene la ley para surtir la adecuada notificación del acto administrativo (citación para notificación personal, notificación personal del acto administrativo, notificación por aviso, notificación por conducta concluyente, publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio), esté no producirá efectos legales.

El Consejo de Estado en sentencias: 1295 del 07 de junio/01, 1426 del 14 de dic. de 2000 ha reiterado:

(...) la falta o defectuosa notificación de los actos administrativos impiden que alcancen firmeza y hacen imposible su ejecución; en el primer caso porque es solo a partir del conocimiento que las partes tengan de las determinaciones de la administración que comienza a correr el término de ejecutoria dentro del cual los interesados pueden impugnar las decisiones que los afecten ejerciendo los recursos de ley. En el segundo caso, porque conforme prevé el artículo 64 del C.C.A. (...) La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados. (Consejo de Estado , 2001) (Consejo de Estado , 2000)

Firmeza de los actos administrativos (Art. 87 CPCA- 829 ETN).

a) Firmeza de los actos administrativos no tributarios (Art. 87 del C.P.C.A.). A la luz de la norma, quedarán en firme cuando:

1. Al día siguiente de la notificación de aquellos actos administrativos que no procedan ningún recurso.
2. Transcurrido el día siguiente de la notificación de la respuesta definitiva al recurso interpuesto.
3. Cuando se hubiere renunciado o no se haya interpuesto recurso alguno contado a partir del día siguiente al vencimiento de término para su interposición.
4. A partir del día siguiente de la notificación de aceptación del desistimiento del recurso.
5. Al día siguiente al procedimiento de protocolización de escritura que hace referencia el artículo 85 ibidem en lo que respecta al silencio administrativo positivo.

b) Firmeza de los actos administrativos tributarios (art. 829 del E.T.N.). Se entienden ejecutoriados los actos administrativos, cuando:

1. No proceda recurso alguno en contra del acto administrativo.
 2. Cuando no se presenta en debida forma el recurso o haya vencido el plazo para su interposición.
 3. Cuando se desista o se renuncie expresamente de la interposición de recursos.
 4. Cuando se hayan decidido en sede administrativa de manera definitiva los recursos interpuestos
- c. Que sobre el título ejecutivo no haya operado el fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria (Art.91 del C.P.A.C.A).

Para dar claridad frente este tema, se cita la sentencia del 21 de septiembre de 2006, en donde se expone la causa para la pérdida de fuerza de ejecutoria del mandamiento de pago y a su vez, su ejecutividad:

La Sala reexamina la tesis mayoritaria antes expuesta y concluye ahora que la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo se produce en el evento de que transcurran más de cinco años entre la fecha de ejecutoria de dicho acto y la de notificación al obligado del auto que ordena librar mandamiento de pago. (Consejo de Estado, 2006)

Conforme con el mandato legal, la pérdida de fuerza ejecutoria opera de manera taxativa, siempre y cuando se presenten una de las causales (suspensión provisional, desvanecimiento de los fundamentos de hecho o de derecho, cuando la administración no haya efectuado las acciones contempladas para su ejecución durante el término de cinco años de estar en firme el acto administrativo, cuando se cumpla la condición resolutoria o cuando pierda su vigencia). Lo que traduce a que la pérdida de fuerza de ejecutoria por la causal contemplada en el numeral 3 del artículo 91 del C.P.A.C.A, es el reflejo de la desidia por

parte de la administración al no ejecutar sus propios actos, generando una garantía indirecta a los particulares.

Constancia de ejecutoria (Art. 89 CPCA) Este artículo refleja que los actos expedidos por las autoridades tienen carácter ejecutorio, esto es, que el acto administrativo existe desde el momento de su expedición, pero su eficacia jurídica se encuentra condicionada a su notificación o publicación, de acuerdo al caso correspondiente, lo que conllevará a la firmeza del acto, posibilitando a las autoridades a ejecutarlo sin mediación de otras autoridades, sin embargo en caso de requerirse se podrá contar con el apoyo de la Policía Nacional para el cumplimiento del mismo.

2.3 MANDAMIENTO DE PAGO

El mandamiento de pago es el documento mediante el cual el Tesorero del Municipio de Pereira, da la orden de pago en contra del deudor principal y los deudores solidarios, conforme los artículos 826 y subsiguientes del E.T.N. y favor de la Administración Municipal o el Tesoro Público, según sea el caso. Esta orden se efectúa mediante resolución que contendrá como mínimo la siguiente información:

- a)** Identificación clara y completa de los deudores: nombres y apellidos completos o razón social, tipo y número del documento de identificación.
- b)** Identificación de los conceptos de deuda: si se trata de una sanción, multa, impuesto, la clase de impuesto (predial, ICA, etc.), período gravable, valores por impuesto y sanción actualizada, si es del caso. Se deben indicar los valores exactos, sumas determinadas o determinables.

- c) Individualización de los títulos ejecutivos.
- d) Dirección de notificación de cada uno de los deudores.
- e) Indicar la obligación legal de cancelar intereses de mora que se causen hasta la fecha efectiva de pago y los gastos que se causen dentro del proceso.
- f) Decretar y ordenar la práctica de medidas cautelares si éstas no se habían ordenado.
- g) Los límites de la competencia del funcionario que lo profirió.
- h) La fecha en que aquellas se hicieron exigibles.
- i) La indicación de la tasa de interés aplicable y el período a partir del cual se causen (Art. 498 Inc. 1º del C.P.C.).
- j) Orden de pagar y oportunidad para hacerlo.
- k) La indicación de la forma de notificarlo, medios de defensa que proceden y oportunidad para interponerlos.

Se permitirá:

- 1) la acumulación de pretensiones (Art. 826 del E.T., Art. 82 del C.P.C.);
- 2) la vinculación de deudores solidarios (Herederos, Soc. Fiduciarias);
- 3) la adición del mandamiento de pago y acumulación de procesos (Art. 825 del E.T.N., Art. 540, 566 del C.P.C.).
- 4) Si existen otros procesos contra el mismo deudor, en el mandamiento de pago se ordenará la concurrencia de las medidas cautelares, en el evento en que estas hayan sido practicadas previamente.

Tránsito legislativo.

El Artículo 40 de la Ley 153 de 1887 expresa:

Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación. (Congreso de la República, 1887)

Pues solo con las solemnidades del documento, nacerá la vida jurídica como tal y se constituirá como título valor, pero si no, en este caso será un documento meramente formal, también se constituirá conforme al tiempo de su demanda porque si no, se constituirá como una obligación natural porque prescribirá el termino para interponer alguna acción pertinente.

2.4 NOTIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO

En aplicación a lo establecido en el artículo 826 y subsiguientes del E.T.N., el mandamiento de pago se notificará personalmente al deudor, como a los deudores solidarios y herederos, previa citación enviada por correo certificado para que comparezca dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la misma, si el deudor recibe la comunicación y comparece ante la Tesorería del Municipio de Pereira dentro del término señalado, el funcionario o contratista encargado de notificar los actos levantará un acta en el cual dejará constancia de haber notificado personalmente al deudor del contenido del mandamiento de pago, le entregará copia del mismo y le advertirá que dispone de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación, para realizar el pago de la deuda o para proponer excepciones. En el Acta de Notificación Personal se dejará expresa constancia de la calidad en la que actúa la persona que acude a notificarse, es decir si actúa como apoderado, representante legal, entre otros, y se allegará al expediente el respectivo documento que lo pruebe o acredite.

En el evento en que el deudor no comparezca a las oficinas de la Tesorería del Municipio de Pereira a notificarse personalmente dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha en que recibió la citación, el funcionario o contratista de cobro procederá a notificar por correo el mandamiento de pago, mediante el envío de una copia del acto administrativo por correo certificado a la dirección del deudor, notificación que se entenderá surtida el día en que sea recibida y al igual que la notificación personal, será a partir del día hábil siguiente al que se reciba la misma, fecha en la cual se empezarán a contar los términos para pagar o para proponer excepciones.

De conformidad con el inicio 3° del artículo 563 y el artículo 568 del E.T.N. modificado por el artículo 58 del Decreto 19 de 2012 en los eventos en que se desconoce el domicilio del deudor o que es devuelta la citación para notificación o incluso por correo, la norma tributaria prevé la notificación supletiva por publicación en la página web de la Entidad y en todo caso, en un lugar de acceso al público, es decir en la cartelera o lugar dispuesto para ello. A partir del día hábil siguiente a que se realice la publicación en la página web de la entidad se empezarán a contar los términos para pagar o para proponer excepciones artículo 568 del E.T.N.

Notificación en Vigencia de la Ley 1066 de 2006 (Arts. 565 Y SS, 826 E.T.N.).

Notificación Personal. Previamente se enviará citación al ejecutado para que comparezca a notificarse dentro del término de diez (10) días contados a partir del recibo de la comunicación.

Notificación por correo. Luego de verificado y transcurrido el término anterior sin que el deudor comparezca a notificarse, se enviará por correo una copia del acto a la dirección registrada. Luego de efectuada la notificación por correo se deberá informar de ello por cualquier medio de comunicación del lugar.

Notificación por publicación. Cuando no ha sido posible establecer la dirección, se notificará por medio de publicación en la página web de la entidad que adelanta el recaudo. De igual forma, se realiza la notificación de las comunicaciones que han sido devueltas por el correo.

2.5 EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO

Previo a entrar a analizar las excepciones propuestas por el deudor el funcionario o contratista de cobro debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que el escrito de excepciones se haya interpuesto dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se surtió la notificación del mandamiento de pago; b) quien presente las excepciones tenga la calidad o la facultad legal para hacerlo, tales como:

- El contribuyente directamente.
- Apoderado legalmente constituido, con poder general otorgado mediante escritura pública o apoderado con poder especial, amplio y suficiente para actuar en el proceso de cobro coactivo.
- Representante legal debidamente acreditado mediante Certificado de Existencia y Representación legal, tratándose de personas jurídicas o sociedades.
- Herederos acreditados mediante registro civil de nacimiento y copia del registro de defunción del deudor.

En atención al artículo 832 del E.T.N. las excepciones se deben fallar dentro del mes siguiente a la presentación de las excepciones, sin embargo, de acuerdo a la complejidad de las mismas, cuando haya lugar el funcionario o contratista de cobro decretará la práctica de pruebas que sean necesarias para fallar las excepciones. A pesar de que la legislación no prevé la configuración del silencio administrativo positivo respecto del vencimiento del tiempo en que deben fallarse las

excepciones, lo cierto es que en cumplimiento de los principios de la función pública se deben fallar en el menor tiempo posible y no causar perjuicios injustificados a los particulares.

Trámite. Si las excepciones no fueron interpuestas en el término establecido en el artículo 830 del E.T.N., o siendo oportunas no se acreditó el interés para actuar, se negarán las excepciones de plano. No obstante, cuando la excepción propuesta sea pago y las pruebas que reposan en el expediente, evidencien claramente que la obligación está cancelada, no habrá lugar al rechazo de la excepción y se tramitará y fallará de fondo.

En el caso contrario en que se encuentre acreditado la calidad de quien interpone las excepciones y éstas fueron presentadas dentro del término legal, el funcionario procederá a estudiar y fallar de fondo las excepciones, si para ello requiere el decreto y práctica de pruebas se proferirá un Auto mediante el cual se apertura un periodo probatorio por el término máximo de 30 días atendiendo su pertinencia, conducencia y utilidad.

En el caso en que el deudor se pronuncie o ataque la validez de las declaraciones o los actos administrativos que conforman el título ejecutivo, el funcionario o contratista de cobro oficiará a las áreas competentes con el fin de que se pronuncie sobre su validez.

Posteriormente, se deberá analizar y valorar las pruebas a la luz de la sana crítica y del ordenamiento jurídico y mediante Resolución se resolverán las excepciones declarando probadas o no probadas las excepciones interpuestas por el deudor y/o los deudores solidarios. En el caso en que se declaren probadas las excepciones, en la misma resolución se ordenará la terminación del proceso y se ordenará el levantamiento de medidas cautelares verificando previamente que no existan otros procesos o concurrencia de medidas.

Si al proceso se encuentran vinculados deudores solidarios o subsidiarios, se procurará tramitar y fallar en forma unificada los recursos interpuestos. Cuando los argumentos expuestos por el deudor solidario y la casual invocada sólo opere respecto de éste, la terminación del proceso y el levantamiento de medidas cautelares sólo tendrán efectos en cuanto al deudor solidario y se ordenará continuar con la ejecución contra los demás deudores.

En el evento contrario en que las excepciones se declaren no probadas o parcialmente probadas, la resolución ordenará seguir adelante la ejecución en los términos ordenados en el mandamiento de pago.

La resolución mediante la cual se fallen las excepciones se notificará por correo certificado.

Término para cancelar la obligación o proponer excepciones. (Art. 830 del E.T.N.).

Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago el deudor deberá cancelar el monto de la deuda junto con sus intereses o dentro del mismo término podrá proponer por escrito las excepciones contempladas en el artículo 831 del E.T.N.

Excepciones al mandamiento de pago antes de la vigencia de la ley 1066 del 2006.

- a) **El pago efectivo.** Se acredita con prueba documental que demuestre el pago de la obligación incluyendo sus intereses (comprobante de consignación u otro documento que demuestre el pago efectivo de la deuda).
- b) **La compensación.** La compensación es un modo de extinción de las obligaciones, que consiste, en principio, en la extinción simultánea de varias deudas, diferentes, cuando las partes son recíprocamente deudoras (art. 1714 c.c.). (Condiciones: Que ambas obligaciones

sean actualmente exigibles, liquidas y que sean de cosas fungibles o de igual calidad o de dinero).

- c) **La confusión.** Concebida la confusión como un modo de extinguir las obligaciones que se presenta por el solo ministerio de la ley, cuando en una sola persona concurren las calidades de acreedor y deudor de la misma obligación.
- d) **La novación.** Siendo como efectivamente es la novación, una forma de extinción de las obligaciones, también es un negocio jurídico, por medio del cual las partes de una relación crediticia, acreedor y deudor, acuerdan crear una obligación (nueva) que reemplaza a otra la antigua, novada, que consecuentemente se extingue.
- e) **La remisión.** La remisión es como la convención gratuita que tiene por objeto la renuncia que hace el acreedor de su derecho a exigir en todo o en parte el pago del crédito, se entiende por ella el perdón o abandono gratuito del crédito a su favor, que genera en consecuencia la extinción de la obligación por parte del ejecutado.

Excepciones al mandamiento de pago (Art. 831 del E. T.N.), señala:

- 1. El pago efectivo.** Se acredita con prueba documental que demuestre el pago de la obligación incluyendo sus intereses (comprobante de consignación u otro documento que demuestre el pago efectivo de la deuda).
- 2. La existencia de acuerdo de pago.** Debe verificarse en el expediente documento que soporte la celebración de acuerdo de pago, convención que para el caso debe celebrarse conforme a las exigencias establecidas en la Resolución que Reglamente la Cartera de la Entidad.
- 3. La falta de ejecutoria del título.** Tal y como lo disponen el artículo 89 del C.P.C.A. para que un acto administrativo tenga carácter ejecutorio y sea suficiente por sí mismo, es

indispensable que este adquiera firmeza por una cualquiera de las causales contempladas en los artículos 829 y 87 del C.C.A., es decir se requiere que haya agotado la vía gubernativa. Adicionalmente, para que un acto administrativo adquiera firmeza es imprescindible que este se haya notificado en debida forma, esto es siguiendo los parámetros establecidos en el 565 y siguientes del E.T.N.

Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades (Artículo 89 C.P.A.C.A.) Como había precisado anteriormente, los actos administrativos producen poder coercitivo, es decir, una vez se encuentren en firme, las autoridades podrán ejecutarlos sin necesidad de otra acción o autoridad que medie. Al respecto, el honorable Consejo de Estado en Sentencia del 06 de mayo de 2004. M.P. Dra. María Noemí Hernández Pinzón. ha manifestado lo siguiente:

Claramente señala el legislador que el documento que sirva de soporte a un cobro por jurisdicción coactivo, cuando de actos administrativos se trate, necesariamente debe estar revestido de la firmeza necesaria y que sólo obtiene cuando la administración lo ha notificado en debida forma al interesado. Así, la fuerza ejecutiva de todo acto administrativo está sujeta a su ejecutoria, situación de la que igualmente emerge la oponibilidad del documento, ya que en la medida que la administración haya ocultado o no haya notificado en debida forma al interesado, no podrá exigirle el cumplimiento de la orden vertida en el documento con que culminó la actuación administrativa. (Consejo de Estado, 2004)

- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente:** Debe existir documentos que acrediten la revocatoria de los actos administrativos que soportan el título ejecutivo o prueba que estos se encuentren suspendidos por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 92. C.P.C.A. Excepción de pérdida de ejecutoriedad: La norma habla de una excepción de los actos administrativos, pues por regla general todos los actos quedan en firme o ejecutoriados,

cuando de ellos no medie más recursos, pero este caso es especial, pues a pesar de quedar ejecutoriados, si el interesado se opone a la ejecución del mismo acto al momento de quedar en firme alegando fuerza ejecutoria, quien originó el acto podrá suspender la ejecutoria y resolverlo.

5. Interposición de demandas de nulidad y restablecimiento ante la jurisdicción de lo

contencioso administrativo: Prueba allegada al proceso tendiente a demostrar la existencia de una Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrada ante la jurisdicción contencioso administrativo con el fin de decretar la nulidad del acto administrativo que soporta el título ejecutivo del proceso de cobro.

6. La prescripción de la acción de cobro.

La prescripción es un instituto jurídico por medio del que con el solo transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Frente a la incompetencia del funcionario, cabe anotar que los actos administrativos emitidos siempre se presumen que fueron expedidos por el funcionario competente.

Oportunidad para resolver las excepciones. La administración cuenta con un (1) mes después de la presentación del escrito de excepciones para resolverlas y practicar pruebas si es del caso.

Excepciones probadas: Si se encuentran probadas las excepciones y siendo estas las estimativas se ordenará la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y/o decretadas.

La excepción probada puede ser parcialmente cuando se refiera a uno o varios de los títulos, con lo cual se continuará adelante con la ejecución respecto de los restantes previo a los correspondientes reajustes.

Recurso de reposición. Contra la resolución que rechace las excepciones propuestas o la que declare parcialmente probadas las excepciones, procede el recurso de reposición verificando el cumplimiento de los siguientes requisitos: **a)** que el recurso de reposición se haya interpuesto dentro del mes siguiente a la notificación de la Resolución que declaró no probadas las excepciones; **b)** que quien presente las excepciones tenga la calidad o la facultad legal para hacerlo, tales como:

- El deudor directamente.
- Apoderado legalmente constituido, con poder general otorgado mediante escritura pública o apoderado con poder especial, amplio y suficiente para actuar en el proceso de cobro coactivo.
- Representante legal debidamente acreditado mediante Certificado de Existencia y Representación legal, tratándose de personas jurídicas o sociedades.
- Herederos acreditados mediante registro civil de nacimiento y copia del registro de defunción del deudor.

Si el contribuyente no cumple con los anteriores requisitos, se le informará para que proceda a subsanarlos en el término otorgado por la Administración, el cual no deberá ser superior a cinco (5) días hábiles.

Trámite administrativo:

En el evento en que el recurso de reposición no se hubiese interpuesto dentro del término legal previsto, es decir en el mes siguiente a la notificación de la resolución que declara no probadas las excepciones o si no subsanó en oportunidad, el Tesorero del Municipio de Pereira procederá a rechazar de plano el recurso

Conforme a lo establecido en el artículo 834 del E.T.N. el recurso de reposición contra la resolución que declara no probadas las excepciones debe ser resuelto dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma. Frente a este término tampoco procede silencio administrativo positivo, sin embargo, deben atenderse los principios de eficiencia y eficacia de la función pública y proferir el correspondiente fallo en el menor tiempo posible, garantizando el derecho de defensa, el debido proceso y evitando causar perjuicios por demoras injustificadas.

Una vez acreditada la calidad para actuar de quien interpone las excepciones y éstas fueron presentadas dentro del término legal, el funcionario o contratista procederá a estudiar y fallar de fondo las excepciones, si para ello requiere el decreto y práctica de pruebas se proferirá un Auto mediante el cual se apertura un periodo probatorio por el término máximo de 30 días atendiendo su pertinencia, conducencia y utilidad.

En el caso en que el deudor se pronuncie o ataque la validez de las declaraciones o los actos administrativos que conforman el título ejecutivo, el funcionario o contratista de cobro oficiará a las áreas competentes con el fin de que se pronuncie sobre su validez.

Posteriormente, se analizarán y valorarán las pruebas a la luz de la sana crítica y del ordenamiento jurídico y mediante Resolución se resolverá el Recurso de Reposición confirmando

o reponiendo la Resolución que declaró no probadas las excepciones interpuestas por el deudor y/o los deudores solidarios.

Si el fallo repone totalmente la Resolución que declaró no probadas las excepciones, deberá hacer referencia a todos los argumentos y hechos, además de aquellos que fundamentan la decisión, y en consecuencia, ordenará la terminación del proceso y el levantamiento de medidas cautelares.

Cuando en el proceso se encuentren vinculados deudores solidarios, se procurará tramitar y fallar en forma unificada los recursos interpuestos. Cuando los argumentos expuestos por el deudor solidario y la casual invocada sólo opere respecto de éste, la terminación del proceso y el levantamiento de medidas cautelares sólo tendrán efectos en cuanto al deudor solidario. En la misma Resolución se ordenará continuar con la ejecución contra los demás deudores.

En caso contrario, si luego de valoradas las pruebas se determina que los argumentos alegados por el deudor no tienen fundamento alguno se ordena confirmar la Resolución que negó las excepciones y en la misma Resolución se ordenará continuar con la ejecución contra el (los) deudor(es). La notificación del fallo de recurso de reposición se surte de manera personal o por edicto conforme al Procedimiento de Notificación establecido en el artículo 565 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

2.6 INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 101 Ley 1437 de 2011. Control jurisdiccional. Esta norma determina la competencia del juez contencioso administrativo para ejercer el control jurisdiccional a los siguientes actos que se expidan durante el proceso de cobro coactivo: las resoluciones que decidan definitivamente las

excepciones; las que ordenen seguir adelante con la ejecución de la obligación y aquellas que liquiden el crédito. Se dará la suspensión del proceso de cobro únicamente si el juez lo ordena como medida provisional contra el acto que constituye el título ejecutivo o si el contribuyente lo solicita a la entidad pública, teniendo en cuenta que el acto administrativo que contiene la obligación (título ejecutivo) se encuentra demandado en acción de nulidad y restablecimiento de derecho, la suspensión no acarrea el decreto o levantamiento de medidas cautelares.

Artículo 835 E.T.N. Intervención del contencioso administrativo. Este artículo determina específicamente que la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución puede ser demandada ante el juez contencioso administrativo, limitando a que la diligencia de remate no podrá realizarse hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción

2.7 MEDIDAS CAUTELARES (embargo y secuestro)

La gestión coactiva a cargo de la Tesorería del Municipio de Pereira deberá iniciarse una vez agotada la etapa persuasiva y con antelación suficiente de la prescripción de la acción de cobro.

Inmediatamente se reciba el expediente en reparto, el funcionario o contratista asignado deberá estudiar los documentos con el fin de obtener claridad y precisión sobre el origen y cuantía de la obligación, esto es, revisar la deuda contenida en los documentos remitidos para cobro, los cuales deberán reunir los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir, que la obligación sea clara, expresa y exigible, así mismo revisar la fecha de prescripción de las obligaciones y la debida notificación de los actos administrativos, con el fin de iniciar inmediatamente el proceso administrativo de cobro coactivo.

Clasificación.

De tipo personal:

- Capaces.
- Incapaces.

De tipo patrimonial:

- Embargo.
- Secuestro.
- Inscripción de demanda.

Determinación de medidas cautelares: Las medidas cautelares tienen como finalidad la inmovilización comercial de los bienes del deudor, con el objeto de proceder a su posterior venta o adjudicación, una vez determinados e individualizados y precisado su valor mediante avalúo.

Previa, simultáneamente o posterior a la expedición del mandamiento de pago, el funcionario ejecutor podrá decretar el embargo y secuestro de los bienes que se hayan ubicado de propiedad del deudor. Esta medida se informará inmediatamente a la oficina de instrumentos públicos o a la entidad que corresponda para que se procedan a su registro y sacar el bien del comercio.

Para poder efectuar el embargo de bienes es requisito previo indispensable verificar el derecho del deudor sobre el bien o bienes a embargar y el monto del respectivo embargo. Los derechos sobre los bienes deben verificarse y el embargo ordenarse, según las solemnidades que, para ejercer el derecho de dominio, exija la ley respecto de los bienes en particular.

En cuanto a la práctica de las medidas se aplicará lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional y en lo no regulado se dará aplicación al Código de Procedimiento Civil y en especial se atenderán los siguientes criterios.

a) Determinación del límite de embargo y adopción de medidas cautelares. Para determinar el monto sobre el que se decreta el límite de embargo, se debe observar lo establecido por el artículo 838 del Estatuto Tributario Nacional, el cual se establece que el valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado. De acuerdo con lo establecido en el artículo 838 del E.T.N. el embargo se limitará por el doble de la deuda (valor del capital) más los intereses causados a la fecha en que se decreta la medida. No obstante lo anterior, en el evento en que el valor del embargo hubiese excedido el límite establecido en la citada norma, el Tesorero Municipal que ejerce el cobro coactivo podrá de oficio o a petición de parte reducir la medida.

Embargo de dineros en cuentas: (corrientes, de ahorros, otros depósitos de alta liquidez susceptibles de embargo), cuentas por cobrar (facturas y vouchers), dividendos, inversiones temporales). Este embargo se efectuará directamente en la entidad financiera sobre el saldo que repose en dicha entidad y para el caso de cuentas por cobrar, en el establecimiento del responsable del pago de la obligación correspondiente.

Embargo de otros títulos financieros tales como bonos, acciones o inversiones de carácter temporal.

- Embargo de salarios.
- Embargo sobre establecimientos de comercio.

- Embargos de cánones de arrendamiento.
- Embargo de razón social y participación en sociedades, para su posterior venta.
- Embargo de marcas, patentes, nombre y enseña comercial.
- Embargo de derechos fiduciarios.
- Embargo de dineros producto de franquicias.
- Embargo de inventarios.
- Embargo de vehículos.
- Embargo de bien inmueble.

En materia de embargos es preciso acatar las disposiciones de carácter general y especial, de los artículos 838, 839, 839-1 y 839-2 E.T.N., concordantes con el Código de Procedimiento Civil.

b) Inembargabilidad de determinados bienes. No se podrán embargar los bienes que la Ley así ha previsto en forma taxativa, tales como los establecidos en el artículo 594 del Código General del Proceso, y aquellos bienes que por leyes especiales están excluidos de la práctica de esta medida cautelar, a saber:

Los previstos en el art 594 C.G.P. Pues excluye los derechos de uso y habitación, así como los elementos indispensables para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo, pues estos por su naturaleza son inembargables, del mismo modo los bienes de uso público y los destinados a un servicio público.

Los mencionados en otras leyes especiales a saber son: Los bienes inmuebles afectados a vivienda familiar, salvo cuando sobre los mismos se hubiere constituido hipoteca con anterioridad a tal registro. Las prestaciones sociales cualquiera sea su cuantía, excepto cuando se trate de créditos a favor de cooperativas y pensiones alimenticias. En todo caso, el embargo en estas últimas

no puede exceder el 50% de la prestación respectiva. Las pensiones, tanto del régimen de ahorro individual con solidaridad, como del régimen de prima media con prestación definida y los bonos pensionales, con la misma salvedad en lo relativo a créditos con cooperativas y pensión alimenticia. Las sumas depositas en cuentas de ahorros respetando el límite establecido en la Ley 1066 de 2006.

Decreto 379 de 2007. Artículo 3. Valor absoluto re-expresado en UVT sobre límite de inembargabilidad. Artículo 837-1 del E.T.N. Especifica que solo opera límite de inembargabilidad frente a cuentas de ahorro de personas naturales sobre veinticinco (25) salarios mínimos legales o 510 unidades de valor tributario.

Los bienes respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio de que trata la ley 793 de 2002. Los bienes de quienes estén en proceso de reorganización señalado en la Ley 1116 de 2006.

c) Sustitución, modificación o concurrencia de medidas cautelares. Si revisado el proceso se establece que la medida cautelar previamente adoptada no es de fácil realización, se procederá a efectuar la modificación a que haya lugar de la misma, de manera simultánea, por una que si garantice la pronta y efectiva recuperación de la deuda.

d) Embargo de bienes por otras entidades. Si como consecuencia de las medidas cautelares decretadas se obtiene el embargo de un bien sujeto a registro y, se conoce que existe un embargo anterior al efectuado por la ejecutante, se deberá tener en cuenta la prelación de embargos y comunicar a la Entidad o Juzgado correspondiente. Los funcionarios judiciales o administrativos tendrán que abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Tramite. En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

Dada la naturaleza de los bienes algunos son inembargables, por lo tanto, si alguien expide una orden de medida cautelar sobre bienes de esta naturaleza, el individuo podrá no acatarla si no hay motivación razonable o si el individuo a pesar de que este razonada no la acata por alguna razón, los recursos se pondrán en disposición de juzgado para dirimir este conflicto.

Además de los citados tal como se expresó anteriormente, no son embargables los siguientes bienes:

- Los bienes inmuebles afectados a vivienda familiar, salvo cuando sobre los mismos se hubiere constituido hipoteca con anterioridad a tal registro, construcción o mejora de la vivienda. (Art. 7 de la Ley 258 de 1996),
- Los inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable (Ley 70 de 1931, modificada por la Ley 495 de 1999),
- El valor correspondiente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente, siempre y cuando sea persona natural (artículo 837-1, adicionado por el artículo 9 de la Ley 1066 de 2006).
- Las pensiones y los bonos pensionales.

- Los bienes sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio de que trata la ley 793 de 2002.

Medidas cautelares patrimoniales aplicables a la jurisdicción coactiva. Embargo y secuestro.

- **Diligencia de secuestro:**

1. Constituirse en audiencia Pública.
2. Traslado al lugar de la medida.
3. Identificación de los funcionarios y de quien atiende la diligencia.
4. Designación del Secuestre.
5. Decretar el Embargo.
6. Resolver las oposiciones.
7. Medidas del Secuestre.

Mediante Auto contra el cual no proceden recursos se ordenará la práctica del secuestro y se fijará fecha y hora para la realización de la medida. En el mismo auto se designará el secuestre de la lista vigente de auxiliares de la justicia con que cuenta el Consejo Superior de la Judicatura; o de la que para tales efectos haya conformado la Administración Municipal de Pereira, y se ordenará su notificación para que luego de surtida se proceda a la posesión del auxiliar de la justicia, ésta última podrá efectuarse dentro de la diligencia de secuestro.

No obstante, lo anterior el funcionario o contratista de cobro designado, previo a la expedición del auto que ordena la práctica del secuestro, debe verificar que el embargo se encuentre debidamente registrado, en el evento que se traten de bienes sujetos a registro.

La designación del secuestro se debe comunicar mediante oficio que el auxiliar deberá contestar por escrito; si acepta el cargo se tendrá como posesionado; si no lo acepta, se debe nombrar el siguiente auxiliar de la lista.

A través de práctica de la diligencia de secuestro, el deudor es retirado legalmente de la administración de sus bienes para que esta sea efectuada por el auxiliar de la Justicia.

Para la diligencia se tendrá en cuenta lo siguiente:

- Antes de practicar la diligencia, en forma previa se indagará si existen condiciones que obstaculicen o afecten la práctica de la diligencia con el propósito de establecer si se requiere acompañamiento de la policía.
- Si la medida recae sobre un inmueble o establecimiento de comercio deberá identificarse plenamente el inmueble con todas sus especificaciones físicas y jurídicas, así como constancia del estado en que se encuentra y su uso o destino, es decir si es residencial, comercial, industrial, etc.
- La identificación completa de quien atiende la diligencia y su vinculación legal y económica con el deudor y con el bien objeto de la medida.
- Se deja constancia si el inmueble se encuentra arrendado o en posesión por un tercero.
- Con quien atienda la diligencia en carácter de tenedor se procurará definir los términos de la tenencia a partir de la fecha y la forma de consignación de los valores que deba reconocer. Es decir, si quien atiende la diligencia es el propietario podrá otorgarse el depósito provisional y gratuito del bien.
- En el evento en que el inmueble se encuentre arrendado, dentro de la diligencia de secuestro se debe ordenar el embargo y secuestro de los cánones de arriendo y se indicará

al arrendatario el nombre y número de la cuenta en que se deberán consignar dichos valores. Las sumas de dinero consignadas se imputarán al valor de la deuda. Además, se informará al arrendatario el plazo o término de que dispone para consignar el canon de arrendamiento, el cual se deberá consignar dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes.

- Se debe hacer advertencia a quien atiende la diligencia bien sea tenedor o propietario que una vez se lleve a cabo el remate del bien, deberá proceder a entregarlo en el término designado por el despacho.

Oposiciones a la diligencia de secuestro. Sólo serán admisibles las oposiciones a la diligencia de secuestro presentadas por el poseedor o el tenedor en nombre del poseedor, las cuales se resolverán dentro de los cinco días siguientes como lo señala para el caso el Estatuto Tributario Nacional. Las oposiciones presentadas por personas diferentes a las señaladas anteriormente se rechazarán de plano.

Situación del tenedor. Si al practicarse el secuestro los bienes se hallan en poder de quien alegue y demuestre título de tenedor con especificación de sus estipulaciones principales, anterior a la diligencia y procedente de la parte contra la cual se decretó la medida, esta se llevará a efecto sin perjudicar los derechos de aquel, a quien se prevendrá que en lo sucesivo se entienda con el secuestre, que ejercerá los derechos de dicha parte con fundamento en el acta respectiva que le servirá de título, mientras no se constituya uno nuevo.

Se admite oposición si aduce prueba sumaria de la tenencia anterior a la diligencia y su título no se derive del ejecutado. (ART. 596 C.G.P.)

Oposiciones. A las oposiciones se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en relación con la diligencia de entrega (Art. 309 C.G.P.).

Persecución de derechos sobre el bien cuyo secuestro se levanta. Levantado el secuestro de bienes muebles no sujetos a registro quedará insubsistente el embargo. Si se trata de bienes sujetos a aquel embargados en proceso de ejecución, dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria del auto favorable al opositor, que levante el secuestro, o se abstenga de practicarlo en razón de la oposición, podrá el interesado expresar que insiste en perseguir los derechos que tenga el demandado en ellos, caso en el cual se practicará el correspondiente avalúo; de lo contrario se levantará el embargo.

Requisitos:

- Ser tercer poseedor al tiempo de la diligencia.
- Alegar calidad de poseedor material.
- Poseer a nombre propio y con ánimo de señor y dueño.
- Aducir prueba sumaria de que posee en forma material y a nombre propio.
- El trámite admitiendo oposición sigue igual que los anteriores.

Tramite de la oposición.

- Oportunidad y modo.
- Que debe alegar.
- Que debe probar.
- Decisión sobre la oposición.
- Insistencia del ejecutante al secuestro.
- Tramite del incidente de oposición.

- Diligencia en varios días.
- Decisión final.

Prueba del tenedor.

- Calidad de tercer tenedor.
- Título de tenedor.
- Clausulas principales de tenencia.
- Que el contrato sea anterior a la diligencia.

Prueba del poseedor.

- Que tenga materialmente el bien al momento de la diligencia.
- Que lo posea con ánimo de señor y dueño.
- Que al momento de la diligencia alegue ser tercer poseedor material.
- Que aduzca prueba sumaria de su calidad de tercero poseedor.

Terminación de las medidas ejecutivas.

- Terminación: a) levantamiento de embargo de inmuebles; b) si se presta caución.

Terminación de los procesos.

- Por ser bienes inembargables.
- Por estar ya embargados y secuestrados en otro proceso (coactivo).
- Casos de levantamiento del art. 597.
- Embargo excesivo.

- Casos de oposición a la diligencia.

Suspensión de la diligencia. Habrá lugar a decretar la suspensión de la diligencia de secuestro cuando: a) no se ubica el bien objeto de la diligencia; b) el inmueble se encuentra desocupado o no hay quien atienda la diligencia, o la persona que se encuentra es menor de edad, caso en el cual se debe indicar la fecha y hora en la que se reanudará la diligencia y programar el allanamiento del inmueble, tramitando la respectiva solicitud de apoyo de la fuerza pública y de un cerrajero en el evento de requerirse. El avalúo de bienes lo hace quien los embargara, y se hará por el valor comercial del bien, el cual deberá ser notificado debidamente, si el individuo no estuviera de acuerdo podrá activar el derecho de defensa y anexar un informe de perito evaluador. (*Artículo 838. E.T.N.*). Sin embargo, esta norma fue modificada por el artículo 264 de la Ley 1819 de 2016, en la cual indica que posteriormente a la práctica de embargo y secuestro de bienes y notificada la resolución que ordena a seguir adelante la ejecución, se procederá al avalúo, especificando las reglas que deben tenerse en cuenta para las distintas clases de bienes, por ejemplo para el caso de los bienes reales, la norma regula que el valor corresponderá al incremento del cincuenta por ciento (50%) del impuesto predial del último año gravable.

Entrega de dinero al ejecutante. Cuando lo embargado fuere dinero, una vez se profiera la liquidación del crédito o las costas, se ordenará de oficio o a solicitud de parte su entrega al acreedor hasta la concurrencia del valor liquidado. Si lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se ordenará entregar al acreedor lo retenido, y que en lo sucesivo se le entreguen los dineros que se retengan, hasta cubrir la totalidad de la obligación.

Sustitución de medidas cautelares. La sustitución de medidas cautelares consistente en reemplazar un embargo por otro, bien sea a solicitud del deudor o de manera oficiosa, en el evento

en que la realización o el remate de los mismos resulte imposible su ejecución o de ineficiente materialización. En consecuencia, se procederá a efectuar el levantamiento de una medida y el registro de la otra de manera simultánea, con el fin de que se garantice el rápido y efectivo recaudo de la obligación en mora. En todo caso el funcionario ejecutor previo a realizar la sustitución de la medida deberá analizar el riesgo y la conveniencia de la misma, verificando que las nuevas medidas cautelares tengan las mismas o mejores condiciones de efectividad.

No obstante, lo anterior tratándose de bienes inmuebles no procederá la sustitución de las medidas cautelares cuando se hubiese surtido el avalúo del mismo o las publicaciones para remate.

2.8 REMATE Y/O ADJUDICACIÓN DE BIENES

Luego de verificar que no existe causal que da lugar a la suspensión del proceso o de la diligencia de remate, y que no existe irregularidad procesal, el funcionario o contratista de cobro procederá a proferir auto mediante el cual fija fecha, hora y lugar donde se realizará la diligencia de remate de los bienes de propiedad del deudor.

De conformidad con el artículo 450 del Código General del Proceso el remate se anunciará al público mediante la inclusión en un listado que se publicará por una sola vez en un periódico de amplia circulación en la localidad o, en su defecto, en otro medio masivo de comunicación que señale el Tesorero Municipal que ejerce el Cobro Coactivo. El listado se publicará el día domingo con antelación no inferior a diez (10) días a la fecha señalada para el remate, y en él se deberá indicar:

- La fecha y hora en que se abrirá la licitación.

- Los bienes materia del remate con indicación de su clase, especie y cantidad, si son muebles; si son inmuebles, la matrícula de su registro, si existiere, y la dirección o el lugar de ubicación.
- El avalúo correspondiente a cada bien o grupo de bienes y la base de la licitación.
- El número de radicación del expediente y el juzgado que hará el remate.
- El nombre, la dirección y el número de teléfono del secuestre que mostrará los bienes objeto del remate.
- El porcentaje que deba consignarse para hacer postura.

Una copia informal de la página del periódico o la constancia del medio de comunicación en que se haya hecho la publicación se agregarán al expediente antes de la apertura de la licitación, con la copia o la constancia de la publicación del aviso deberá allegarse un certificado de tradición y libertad del inmueble, expedido dentro del mes anterior a la fecha prevista para la diligencia de remate.

Cuando los bienes estén situados fuera del territorio del circuito a que corresponda el juzgado en donde se adelanta el proceso, la publicación deberá hacerse en un medio de comunicación que circule en el lugar donde estén ubicados.

En ningún caso podrá prescindirse de las publicaciones exigidas en el artículo 450 del C.G.P. para todas las diligencias de remate, es decir para la primera, segunda, tercera o más diligencias de remate, cuando se hubiese declarado desierta la diligencia de remate por falta de postores.

Es la venta en subasta pública de bienes muebles o inmuebles de propiedad del accionado con el propósito de obtener dineros con los que se satisfagan las pretensiones del accionante y los concurrentes.

Requisitos de procedibilidad:

- a. Bien.
- b. Embargado.
- c. Secuestrado.
- d. Avaluado.
- e. Peticiones sobre levantamiento de embargos o secuestros.
- f. Liquidación de crédito y costas.
- g. No este pendiente de resolver recursos o incidentes contra autos que hayan decidido sobre este,
- h. Levantamiento de embargos,
- i. Base del remate 70%,
- j. Postura 40% valor del avalúo,
- k. Aviso que se publicará por una vez en día domingo, con antelación no inferior a diez días a la fecha señalada para el remate, en uno de los periódicos de más amplia circulación en el lugar y en una radiodifusora local si la hubiere (opcional Art. 450 CGP);
- l. Certificado de tradición y libertad del inmueble actualizado (1 mes Art. 450 C.G.P.).

Práctica de la diligencia de remate. Antes de efectuar la diligencia del remate se verificará el cumplimiento de las formalidades según lo indicado en los párrafos precedentes.

Todo el que pretenda hacer postura en 1a subasta deberá consignar previamente en dinero, a órdenes de la Tesorería del Municipio de Pereira, el cuarenta por ciento (40%) del avalúo del respectivo bien, y podrá hacer postura dentro de los cinco (5) días anteriores al remate. Las ofertas serán reservadas y permanecerán bajo custodia del Tesorero Municipal que ejerce el cobro

coactivo. No será necesaria la presencia en la subasta, de quien hubiere hecho oferta dentro de ese plazo.

Llegados el día y la hora para el remate el secretario o el encargado de realizarlo anunciará el número de sobres recibidos con anterioridad y a continuación, exhortará a los presentes para que presenten sus ofertas en sobre cerrado dentro de la hora. El sobre deberá contener, además de la oferta suscrita por el interesado, el depósito previsto en el artículo anterior, cuando fuere necesario. La oferta es irrevocable.

Transcurrida una hora desde el inicio de la audiencia, el Tesorero Municipal que ejerce el cobro coactivo o el funcionario en quien se delegue la función, abrirá los sobres y leerá las ofertas que reúnan los requisitos señalados en el artículo 452 del C.G.P. A continuación, adjudicará al mejor postor los bienes materia del remate. En caso de empate, el Tesorero Municipal invitará a los postores empatados que se encuentren presentes, para que, si lo consideran, incrementen su oferta, y adjudicará al mejor postor. En caso de que ningún postor incremente la oferta el bien será adjudicado al postor empatado que primero haya ofertado.

Los interesados podrán alegar las irregularidades que puedan afectar la validez del remate hasta antes de la adjudicación de los bienes.

En la misma diligencia se ordenará la devolución de las sumas depositadas a quienes las consignaron, excepto la que corresponda al rematante, que se reservará como garantía de sus obligaciones para los fines del artículo 453 del C.G.P. Igualmente, se ordenará en forma inmediata la devolución cuando por cualquier causa no se lleve a cabo el remate.

Cuando el inmueble objeto de la diligencia se hubiere dividido en lotes, si para el pago al acreedor es suficiente el precio obtenido por el remate de uno o algunos de ellos, la subasta se limitará a estos en el orden en que se hayan formulado las ofertas. El apoderado que licite o solicite adjudicación en nombre de su representado, requerirá facultad expresa, nadie podrá licitar por un tercero si no presenta poder debidamente otorgado.

Efectuado el remate, se extenderá un acta en que se hará constar:

- La fecha y hora en que tuvo lugar la diligencia.
- Designación de las partes del proceso.
- La indicación de las dos mejores ofertas que se hayan hecho y el nombre de los postores.
- La designación del rematante, la determinación de los bienes rematados, y la procedencia del dominio del ejecutado si se tratare de bienes sujetos a registro.
- El precio del remate.

Si la licitación quedare desierta por falta de postores, de ello se dejará constancia en el acta.

Cuando no hubiere remate por falta de postores, el Tesorero señalará fecha y hora para una nueva licitación. Sin embargo, fracasada la segunda licitación cualquiera de los acreedores podrá aportar un nuevo avalúo. La misma posibilidad tendrá el deudor cuando haya transcurrido más de un (1) año desde la fecha en que el anterior avalúo quedó en firme. Para las nuevas subastas, deberán cumplirse los mismos requisitos que para la primera.

Aprobación del remate. Las irregularidades que puedan afectar la validez del remate se considerarán saneadas si no son alegadas antes de la adjudicación. Las solicitudes de nulidad que se formulen después de esta, no serán oídas.

Cumplidos los deberes previstos en el inciso 1o del artículo 453 del C.G.P., el Tesorero aprobará el remate dentro de los cinco (5) días siguientes, mediante auto en el que dispondrá:

- La cancelación de los gravámenes prendarios o hipotecarios, y de la afectación a vivienda familiar y el patrimonio de familia, si fuere el caso, que afecten al bien objeto del remate.
- La cancelación del embargo y el levantamiento del secuestro.
- La expedición de copia del acta de remate y del auto aprobatorio, las cuales deberán entregarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición de este último. Si se trata de bienes sujetos a registro, dicha copia se inscribirá y protocolizará en la notaría correspondiente al lugar del proceso; copia de la escritura se agregará luego al expediente.
- Si el inmueble embargado tenía un registro de medida cautelar anterior en proceso judicial, el trámite será el siguiente:
 - La entrega por el secuestro al rematante de los bienes rematados.
 - La entrega al rematante de los títulos de la cosa rematada que el ejecutado tenga en su poder.
 - La expedición o inscripción de nuevos títulos al rematante de las acciones o efecto público nominativos que hayan sido rematados, y la declaración de que quedan cancelados los extendidos anteriormente al ejecutado.
 - La entrega del producto del remate al acreedor hasta concurrencia de su crédito y las costas y del remanente al ejecutado, si no estuviere embargado. Sin embargo, del producto del remate el juez deberá reservar la suma necesaria para el pago de impuestos, servicios públicos, cuotas de administración y gastos de parqueo o depósito que se

causen hasta la entrega del bien rematado. Si dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega del bien al rematante, este no demuestra el monto de las deudas por tales conceptos, el juez ordenará entregar a las partes el dinero reservado.

- El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituye falta disciplinaria gravísima.
- Siempre que se impruebe o se declare sin valor el remate se procederá a repetirlo y será postura admisible la misma que rigió para el anterior.
- Pago del precio e improbación del remate.

El rematante deberá consignar el saldo del precio dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia a órdenes de la Tesorería del Municipio de Pereira, descontada la suma que depositó para hacer postura, y presentar el recibo de pago del impuesto de remate si existiere el impuesto.

Vencido el término sin que se hubiere hecho la consignación y el pago del impuesto, el Tesorero improbará el remate y decretará la pérdida de la mitad de la suma depositada para hacer postura, a título de multa.

Cuando se trate de rematante por cuenta de su crédito y este fuere inferior al precio del remate, deberá consignar el saldo del precio a órdenes de la Tesorería del Municipio de Pereira.

Cuando el rematante fuere acreedor de mejor derecho el remate sólo se aprobará si consigna además el valor de las costas causadas en interés general de los acreedores, a menos que exista saldo del precio suficiente para el pago de ellos.

Entrega del bien rematado. Si el secuestre no cumple la orden de entrega de los bienes dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, el rematante deberá solicitar

que el Tesorero Municipal se los entregue, en cuyo caso la diligencia deberá efectuarse en un plazo no mayor a quince (15) días después de la solicitud. En este último evento no se admitirán en la diligencia de entrega oposiciones, ni será procedente alegar derecho de retención por la indemnización que le corresponda al secuestre en razón de lo dispuesto en el artículo 2259 del Código Civil, la que será pagada con el producto del remate, antes de entregarlo a las partes.

Invalidez del remate. Por violación a los requisitos de: a) procedibilidad y b) procesabilidad.

Remate desierto. Cuando no hubiere remate por falta de postores, se señalará fecha y hora para una segunda licitación, cuya base será el 70% por ciento del avalúo.

2.9 ACUERDO DE PAGO

De conformidad con lo consagrado en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional, el Jefe de la Oficina de Recaudo - Tesorero, mediante resolución podrá conceder facilidades para el pago de la deuda al deudor o a un tercero a su nombre hasta por cinco (5) años, siempre y cuando el deudor o el tercero que actúe a su nombre constituya una garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la Administración

Adicionalmente, el parágrafo 4o. del artículo 4o. del decreto 4473 de 2006, expresa la facultad para el otorgamiento de facilidades de pago, a fin de satisfacer los supuestos establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional, norma que señala que podrán ser beneficiarios de una facilidad de pago el deudor, los terceros que en su nombre lo soliciten, así como las personas naturales o jurídicas que sean vinculadas al proceso en virtud de la solidaridad y la sucesión procesal en cualquier momento del proceso previo a la orden de remate de los bienes embargados

y teniéndose como requisito por parte del deudor, la denuncia bienes susceptibles de embargo y secuestro o el ofrecimiento de una garantía suficiente para respaldar la obligación a criterio de la administración.

El otorgamiento de la facilidad de pago conllevará que el deudor asuma a través de ésta, la cancelación del monto total de las obligaciones que existan a su cargo y a favor del municipio de Pereira, comprendiendo el capital, sanciones, intereses y los respectivos gastos administrativos a que haya lugar.

La facilidad de pago será otorgada por el Tesorero mediante resolución debidamente motivada, en los términos que para el efecto disponen las normas que regulan dicha materia, previa solicitud escrita que realice el deudor o un tercero a su nombre en la que se especifique el plazo solicitado para el pago, la periodicidad de las cuotas, las condiciones de pago que estaría dispuesto a atender, las garantías que ofrece, la denuncia de bienes de su propiedad o del tercero que avala el acuerdo, así como la acreditación del pago del 30% del saldo actual de la obligación al momento de la solicitud –capital, sanciones e intereses- a modo de cuota inicial y el valor del monto correspondiente a los gastos administrativos generados con ocasión del proceso de cobro.

En todo caso los documentos que deberán acompañar la solicitud de facilidad de pago serán: la fotocopia de la cédula del deudor o del tercero que avala la obligación, el certificado de propiedad de los bienes que denuncie para posterior embargo y/o en caso de que la solicitud para otorgar la facilidad que sea superior a un año pero inferior a cinco años la relación de las garantías que pretendan ofrecerse.

En cualquier evento se puede contemplar la posibilidad de cambiar la garantía por circunstancias excepcionales, lo cual puede proceder siempre que la que se ofrezca en remplazo

sea de igual o superior realización y cuente con la aprobación del Tesorero del municipio de Pereira.

Garantías admisibles para la celebración de un acuerdo de pago. Para respaldar el cumplimiento del acuerdo de pago y previo a su celebración, en caso de que el acuerdo no sea inferior a un año ni superior a cinco años, se podrá constituir una cualquiera de las siguientes garantías:

Póliza de seguros. Expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, por una cuantía equivalente al valor total de la deuda incluida los intereses que a la tasa legal vigente se causen. La vigencia de esta garantía será igual al plazo de ejecución del acuerdo de pago convenido entre las partes, contado a partir de la fecha de la suscripción del mismo. En el evento de que se prorrogue el plazo del acuerdo, el afianzado deberá ampliar el período de la póliza. El incumplimiento del acuerdo de pago da lugar a hacer efectiva la póliza de cumplimiento a favor del municipio de Pereira.

Garantía bancaria (carta de crédito o CDT). Expedida por un banco o corporación financiera legalmente establecida en Colombia, por una cuantía equivalente al valor total de la deuda, incluidos los intereses que se causen. El incumplimiento del acuerdo de pago da lugar a redimir a favor de la Entidad, el valor de la garantía ante la respectiva entidad otorgante.

Prenda o hipoteca. El deudor puede ofrecer bienes muebles e inmuebles con los que pretenda garantizar el cumplimiento del acuerdo de pago, por medio de constitución sobre ellos de prendas o hipotecas según se trate. En todo caso, los gastos de constitución de las garantías correrán por parte del deudor y en ningún momento serán redimibles por la Administración.

Fiducia en garantía o de administración de pagos. El deudor que posea o haya constituido un patrimonio autónomo sobre determinados bienes o dineros, podrá pignorar a favor de la Entidad destinataria de la sanción una fiducia en garantía o de administración de pagos, para que esta cubra el valor total de las obligaciones pendientes de cancelar.

Ofrecimiento de bienes para su embargo y secuestro. Si el deudor ofrece bienes para que la Administración ejecute sobre estos, acciones ejecutivas de embargo y secuestro, estos pueden ser tenidos como garantía de cumplimiento del acuerdo, siempre y cuando el valor y las condiciones del mismo así lo determinen.

Garantías personales. En casos puntuales y atendiendo a la voluntad de pago del deudor y sus condiciones particulares, se podrán aceptar garantías personales tales como: libranzas y pagares a la orden de la Entidad.

Aprobación de la garantía. Una vez el deudor moroso constituya la garantía u ofrezca bienes para embargar, se evaluará la suficiencia de la garantía para determinar si es admisible o no; en caso de ser suficiente impartirá visto bueno para la celebración del correspondiente acuerdo de pago y la aprobación de la garantía por parte del Tesorero del municipio de Pereira.

En caso de que lo ofrecido no cumpla con las condiciones o requisitos establecidos, el Tesorero, por medio de comunicación se lo hará saber al deudor, para que este complemente o sustituya la garantía o los bienes ofrecidos.

Requisitos formales del acuerdo de pago. Debe existir solicitud por escrito del deudor moroso en la que se manifieste la voluntad de celebrar acuerdo de pago y en la cual especifique: el plazo solicitado, la periodicidad de las cuotas, las condiciones de pago que estaría dispuesto a efectuar, e indique la garantía ofrecida o denuncie bienes de su propiedad o del tercero que avala el acuerdo.

La solicitud del acuerdo de pago deberá acompañarse de los siguientes documentos: fotocopia de la cédula de ciudadanía del deudor y/o del tercero que garantice el pago, el certificado de propiedad del bien que denuncia para posterior embargo.

En caso de que el plazo del acuerdo de pago sea inferior de un (1) año contado a partir de la fecha de suscripción del mismo, y de conformidad con lo consagrado en el Decreto reglamentario de la Ley 1066 de 2006, la Oficina de Cobro no exigirá constitución de ningún tipo de garantía, siempre y cuando el deudor denuncie bienes para su posterior embargo y secuestro, sin que sea necesario levantar las medidas cautelares que se hayan decretado, no obstante, en caso de que exista prórroga del acuerdo que sobrepase el año se hará necesario la constitución de cualquiera de las garantías citadas.

En el evento que el deudor moroso incumpla con los términos señalados en el acuerdo, el Tesorero declarará el incumplimiento y la terminación del acuerdo, procediendo a hacer exigibles las garantías otorgadas.

Cláusulas especiales del acuerdo de pago.

a) Interpretación unilateral. En caso de existir discrepancia entre las partes que celebran el acuerdo sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones, la Oficina de Cobro, a través de su representante, tendrá la facultad de interpretar las cláusulas del acuerdo.

b) Cláusula aceleratoria. En caso de presentarse incumplimiento por parte del deudor, en relación con el pago (monto y plazo) de una cualquiera de las cuotas estipuladas y en las demás obligaciones contenidas en él, el Tesorero dispondrá la terminación anticipada del acuerdo y hará efectiva la garantía presentada, y se tomarán todas las medidas que haya lugar de conformidad con la ley.

Los saldos de las obligaciones que resulten luego de dar por terminado el acuerdo de pago, se continuarán ejecutando por medio del respectivo proceso de jurisdicción coactiva hasta cuando se satisfaga la obligación en su totalidad.

Como consecuencia de lo convenido en el acuerdo de pago, las partes acuerdan suspender los términos de prescripción de las obligaciones, así como los términos para que acaezca la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, los cuales se reanudarán en el momento en que se declare el incumplimiento del presente acuerdo.

Las demás condiciones especiales del acuerdo o facilidad de pago, como los plazos de financiación están señaladas en el Reglamento Interno de Cartera del Municipio de Pereira (Decreto Municipal 1003 de 2016).

Vigilancia del acuerdo. Corresponderá al profesional del área de cobro coactivo que haya elaborado el acuerdo de pago realizar su seguimiento y control de las condiciones pactadas dentro de este; de igual forma lo requerirá por medio de comunicación para que allegue a la oficina y con destino al proceso los respectivos comprobantes de consignación.

En todo caso siempre se tomará las medidas necesarias para que todos los acuerdos que se celebren sean numerados de forma consecutiva y archivados junto con sus garantías con las respectivas medidas de seguridad.

Terminación del acuerdo de pago. Una vez se tenga certeza de que las condiciones pactadas dentro del acuerdo se incumplieron por parte del deudor, en cualquiera de las cuotas estipuladas y/o en las demás obligaciones contenidas en este, el funcionario competente de la terminación anticipada del presente acuerdo mediante resolución ordenará dejar sin vigencia el acuerdo y ejecutará las garantías.

Efectos de los acuerdos de pago. a) suspende los términos de prescripción; b) genera un reconocimiento de la deuda.

2.10 RESERVA TRIBUTARIA

Reserva tributaria en procesos fiscales y de cobro coactivo: Los expedientes sólo podrán ser examinados: por el contribuyente, por las partes o su apoderado legalmente constituido, personas autorizadas por el juez, auxiliares de justicia. Hallándose pendiente alguna notificación que deba hacerse personalmente a una de las partes o a su apoderado, ni aquella, ni éste, ni su dependiente, podrán examinar la actuación sino después de cumplida la notificación respectiva. (**Art. 123. C. G. del P. y 849-4 E.T.N.**)

Artículo 849-4 E.T.N. Reserva del expediente en la etapa de cobro: Artículo adicionado por el artículo 102 de la Ley 6 de 1992. Todo expediente en etapa de cobro coactivo tiene reserva legal, pero solo el contribuyente o su apoderado podrán acceder a la información contenida en él.

De acuerdo a los artículos precedentes como a lo consagrado en los artículos 24 y 25 de la Ley 1437 de 2011, debe guardarse la reserva legal prevista para algunos de ellos conforme lo previsto en la Constitución Política y las leyes.

El artículo 59 de la Ley 788 de 2002 que a su vez dispone la aplicación de los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, es deber imperioso de la Administración Municipal guarde estrictamente la reserva legal de que goza la información tributaria, tal y como lo detallan los artículos transcrito a continuación:

Artículo 583 E.T.N. Reserva de la declaración. La norma dispone que la información tributaria como la determinación del impuesto y las bases gravables tienen un carácter reservado, permitiendo el conocimiento de estos datos para los procesos penales, suministrando copia de las declaraciones cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba a través de providencia. Por último la norma obliga a las diferentes entidades financieras que obran como entidades recaudadoras del pago del impuesto, la completa reserva de los datos suministrados en las respectivas facturas. Así mismo los artículos 693 y 729 del E.T.N también regulan la reserva de los expedientes.

En concordancia con los preceptos legales antes transcritos, la Circular 1 del 14 de enero de 2013, expedida por la DIAN, impartió instrucciones de carácter general referentes al suministro, manejo y limitaciones de tipo legal asociadas a la información tributaria, de las cuales se citan a continuación las concernientes al tema en cuestión:

El derecho a la información no es absoluto. El derecho de acceder a los documentos públicos tiene como límite el respeto al derecho fundamental a la intimidad, consagrado en el artículo 15 de la Carta Política.

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-261 del 20 de junio de 1995, se pronunció sobre la extensión del derecho a la intimidad señaló:

Este derecho que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la auto - conservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo. Uno y otra están en posición de reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad, abstención que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés. Ésta no hace parte del dominio público, y por tanto no puede ser materia de información

suministrada a terceros ni de la intervención ni análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgación o publicaciones. Así pues, las relaciones que establece la persona con quienes se hallan por fuera de su círculo reservado, en el campo jurídico social, económico, académico, político, médico, deportivo o de otra índole, implican que aquellos con quienes se entablan asuman la obligación de separar las materias propias de cada una de ellas de las que conciernan al entorno privado, en el cual no le es permitido penetrar sin autorización del interesado para el cumplimiento del propósito inherente a la respectiva actividad (...) (Corte Constitucional, Sentencia T-261 , 1995)

El derecho a la intimidad está relacionado con la reserva tributaria, prevaleciendo sobre el derecho de la información, en caso de conflicto insoluble entre ambos derechos, debe prevalecer el derecho a la intimidad, como consecuencia necesaria de la consagración de la dignidad humana como principio fundamental y valor esencial salvo casos excepcionales en donde se entraría a ponderar que derecho pesa más según sea el caso. (Corte Constitucional , 1992)

Expedientes. El manejo de expedientes tiene carácter reservado, por eso el manejo de estos solo le compete a quien integre el litigio, es decir el abogado o el contribuyente ya que son las partes interesadas para la defensa de sus derechos.

Como lo expresó la oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la información que suministran los contribuyentes, tanto en las declaraciones como en los registros tributarios, goza de especial protección constitucional y legal, hecho que obliga a la administración tributaria a garantizar su reserva, salvo en los casos en que las mismas normas autoricen su entrega o intercambio. (DIAN, 2005)

Conforme con el alcance dado por la honorable Corte Constitucional al derecho al acceso a la información, corresponde al funcionario con la competencia funcional, verificar la autenticidad de la fuente que eleva la solicitud y una vez descartada la existencia de reserva legal, es deber del

mismo determinar si con su entrega se vulnera el derecho a la intimidad del titular de la información, de acuerdo con los parámetros legales, jurisprudenciales y doctrinales impartidos.

A continuación, se relacionan algunas de las bases de información más solicitadas por terceros, que antes de suministrarse deben ser analizadas cuidadosamente con el fin de no vulnerar el derecho a la intimidad personal y garantizar el compromiso de reserva por parte del solicitante.

Estados de cuenta de los contribuyentes. Los recibos de pago y el estado de cuenta en general, tienen la protección de la reserva que rodea la información tributaria (DIAN, Concepto -090058 de noviembre 26, 1996). Los acuerdos de pago celebrados por los contribuyentes con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales gozan de la reserva contemplada en el artículo 849-4 del Estatuto Tributario (DIAN, Concepto - 044060 del 1 de diciembre, 1999).

De igual forma, en reiterados conceptos la DIAN ha confirmado y sostenido la reserva legal que pesa sobre la información tributaria. Al efecto, afirmó:

Por ende, si bien en el punto 4.2 de la Circular 71 del 28 de mayo de 2007 la DIAN circunscribió la excepción en comento a los procesos penales, sin hacer mención a los disciplinarios o de responsabilidad fiscal; una vez observadas las normas previamente indicadas, no cabe duda que la particularidad en comento también es extensiva a aquellos. (DIAN, Concepto 645 de 28 de agosto, 2013)

Posteriormente, la mencionada Entidad reiteró su posición frente al acceso a la información y la reserva legal, en consecuencia, es menester transcribir apartes textuales del escrito mencionado:

La Ley de Habeas Data consagra la siguiente clasificación de los datos personales (Artículo 3 Ley 1581 de 2012), para cuya interpretación es necesario tener en cuenta la jurisprudencia que sobre el tema ha expedido la Honorable Corte Constitucional al referirse al dato público. Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la ley. Son públicos, entre otros, los

datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas. Para la Corte, esto se logra a través de dos condiciones: (i) el carácter calificado del vínculo entre la divulgación del dato y el cumplimiento de las funciones de la entidad del poder Ejecutivo; y (ii) la adscripción a dichas entidades de los deberes y obligaciones que la normatividad estatutaria predica de los usuarios de la información, habida consideración que ese grupo de condiciones permite la protección adecuada del derecho ...” (DIAN, oficio 000742 de 3 de junio , 2015)

Así las cosas, la información tributaria contenida en las liquidaciones privadas (declaraciones tributarias), en la etapa de determinación (fiscalización y liquidación de impuestos), en la etapa de cobro (acuerdos o facilidades de pago, cobro persuasivo y cobro coactivo), y los estados de cuenta de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, gozan de carácter reservado y, por consiguiente, no puede suministrarse a terceros sino en virtud de autorización o poder otorgado por el contribuyente, que suscribió el acuerdo de pago, presentó las declaraciones tributarias o en contra de quien se proferieron liquidaciones oficiales el impuesto predial, facturas, resoluciones y demás actos administrativos que contienen valores objeto de cobro.

Es importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en materia de derecho de petición frente a información que tiene carácter reservado. En la cual realizó el control de constitucionalidad de la Ley 1755 de 2015, precisando el alcance y contenido de las excepciones al suministro de información en virtud del derecho de petición:

En primer lugar, no se trata de la solicitud de cualquier autoridad, sino de aquella facultada de forma específica para ello. La aparente generalidad con que la disposición se refiere a autoridades “judiciales, legislativas y administrativas”, no lo es en realidad, toda vez que la misma norma estatutaria estipula que la solicitud de información o documentos reservados debe provenir de autoridades (i) constitucional y legalmente competentes para ello y que (ii) debe tener conexidad

con el ejercicio de las funciones de estas autoridades. En otras palabras, no es que la inoponibilidad de la reserva pueda invocarse por cualquier autoridad judicial, legislativa o administrativa para cualquier asunto y sin mayor motivación; por el contrario, el levantamiento de la reserva que implica la solicitud de tales funcionarios exige que se trate de cuestiones relacionadas con sus funciones, esto es, con las competencias que ostentan y que dicha información la requieren para su debido ejercicio. La información pública configura un derecho fundamental consagrado en el artículo 74 de la Constitución, que se rige por el principio de máxima publicidad y su restricción es una excepción. (Corte Constitucional , 2014).

Ahora bien, conforme se mencionó la reserva tributaria no es oponible a los órganos de control, los cuales se entienden conformados por las Contralorías, Procuradurías y Personerías, pero ello no significa que en esta categoría se encuentren incluidos los concejos municipales. Al respecto, la Corte Constitucional expresó que:

La personería y la contraloría son órganos municipales. Sin embargo, la Carta confiere a esas entidades autonomía e independencia, a fin de que puedan ejercer adecuadamente las funciones de control que les competen. Así, la contraloría ejerce la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración (CP arts 119 y 267), por lo cual, tanto en el plano nacional como a nivel municipal, goza de autonomía administrativa y presupuestal (CP arts 267 y 272). Por su parte, el personero, si bien es elegido por el concejo municipal (CP art. 313 ord. 8º), en manera alguna es un servidor público dependiente de esta entidad, pues ejerce funciones de Ministerio Público a nivel local, por lo cual le corresponde, entre otras atribuciones, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de los otros servidores públicos (CP art. 118). Como vemos, el contralor municipal y el personero, si bien son órganos municipales, no dependen directamente del alcalde ni del concejo, ya que son organismos de control que gozan de autonomía administrativa y presupuestal, precisamente para poder ejercer adecuadamente sus funciones de control. (Corte Constitucional , 1998).

De manera que, la excepción a la reserva tributaria prevista para los órganos de control no es extensible a los concejos municipales, lo cual conlleva a concluir que respecto a estos últimos la reserva deberá mantenerse. De ahí que, sólo es posible remitir información estadística, tales como cifras de globales de recaudo, número de procesos de cobro coactivo, número de liquidaciones oficiales proferidas, valores totales de recaudo, valores sobre los cuales operó alguna causal de extinción (por ejemplo, prescripción), entre otras.

Sin embargo, no se puede remitir información detallada que revele datos del contribuyente, información contenida en las declaraciones, información relativa a los procesos de fiscalización, liquidación, cobro coactivo y acuerdos de pago, pues como funcionario público es deber dar cumplimiento a las leyes.

CAPÍTULO 2.

REGLAMENTACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA EN EL PROCESO DE JURIDICCIÓN COACTIVA Y DE SANEAMIENTO CONTABLE

1. REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA 2015 Y 2016

La Ley de Normalización de la Cartera Pública, Ley 1066 del 29 de julio de 2006, dispuso que las entidades públicas que en ejercicio de sus funciones recaudan rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y que para estos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional. La misma ley ordenó a estas entidades el establecimiento del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe sujetarse a la ley e incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

El 15 de diciembre de 2006, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 4473, que determina los contenidos mínimos del reglamento interno del recaudo de cartera que debe ser expedido por cada entidad pública dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho decreto.

La cartera es el conjunto de acreencias a favor del municipio o departamento, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible. La recuperación de cartera pública tiene por objetivo el establecimiento de medidas que procuren obtener liquidez para el tesoro público mediante la gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna del recaudo de las obligaciones a su favor.

El establecimiento del reglamento de cartera por cada una de las entidades debe contribuir a este objetivo mediante la oficialización, en un documento, de las políticas de cobro de la entidad y

de los procedimientos que se deben surtir por los funcionarios y por los deudores para el pago de esas obligaciones.

Para el periodo evaluado, es decir para el año 2015, en el Municipio de Pereira era aplicable el Decreto 101 del 15 de febrero de 2007 (**ver anexo 1**), por medio del cual la entidad expidió el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera; no obstante, fue derogado por el Decreto 1003 del 16 de diciembre de 2016 (**ver anexo 2**) el cual se encuentra vigente a la fecha para la entidad territorial.

Realizando un paralelo entre los dos Actos Administrativos en comentario, se pudo determinar que el Decreto 101 del 15 de febrero de 2007 se encontraba totalmente desactualizado normativamente a la vigencia 2016 y contenía en once (11) folios lo siguiente:

- Capítulo I: Definiciones.
- Capítulo II: Etapas de Cobro
- Capítulo III: Competencia para el cobro.
- Capítulo IV: Clasificación de cartera.
- Capítulo V: Facilidades de Pago.
- Capítulo VI: Garantías.
- Capítulo VII: Disposiciones especiales.

Por otra parte, el Decreto 1003 del 16 de diciembre de 2016, que es el actual Reglamento Interno de Cartera del Municipio de Pereira, contiene en sesenta y dos (62) folios, lo siguiente:

- Título I: Generalidades.
- Capítulo I: Principios y Definiciones.
- Título II: Proceso De Cobro.

- Capítulo I: Etapas y Determinación del Debido Cobrar.
- Título III: Cobro Persuasivo.
- Capítulo I.
- Título IV.
- Capítulo I: Generación y Clasificación De Cartera.
- Título V.
- Capítulo I: Facilidades De Pago.

En el artículo 32° se adopta un Instructivo del procedimiento administrativo de cobro coactivo del municipio de Pereira, cuyo texto forma parte integral del decreto referido, a diferencia del anterior reglamento de cartera que implementaba la entidad territorial hasta la vigencia 2016. En el instructivo se desarrollan las generalidades del proceso de jurisdicción coactiva, definiendo el título ejecutivo, la extinción de obligaciones haciendo referencia a la prescripción de obligaciones tributarias como una de ellas, se enumeran las etapas que conforman el proceso administrativo y por último se hace referencia a los títulos judiciales.

2. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE JURISDICCIÓN COACTIVA

Las entidades públicas deben implementar una matriz de cada procedimiento que se efectúe en las diferentes dependencias y en las respectivas áreas que comprenden su estructura administrativa.

La matriz o manual de procedimientos es una herramienta de control y de pautas que permite identificar las diferentes actividades o fases que un área de determinada dependencia desarrolla, con el fin que el funcionario y/o contratista que esté a cargo de adelantar el procedimiento, tenga

una herramienta de consulta tanto normativa como de estructura procesal, para ejecutar las acciones adecuadas y eliminar o controlar riesgos para la entidad pública.

Al incorporar los procedimientos de determinado proceso que adelanta una dependencia de una entidad pública, permite que el funcionario y/o contratista que esté a cargo de ejecutarlo, tenga claridad de los pasos lógicos que debe seguirse para alcanzar objetivos previamente establecidos, señalando los responsables y la norma aplicable al trámite específico.

Adicionalmente, la entidad pública debe incorporarlo a un sistema de gestión, el cual contempla lo siguiente:

Aquellos procesos que hacen parte del sistema de gestión de calidad se han identificado y plasmado en el mapa de procesos institucional, el cual muestra la secuencia e interacción entre los mismos por medio de diferentes niveles, tales como el estratégico, misional, de apoyo, transversal, de medición y análisis.

Cada proceso debe encontrarse documentado por medio de una caracterización integral, que se ajusta a las normas internacionales de calidad que garantizan una efectiva gestión. Cada caracterización incluye elementos clave como: Gestor(es), y procedimientos.

En este sentido, se procedió a solicitar a la Secretaria de Hacienda del municipio de Pereira el manual de procedimientos del proceso de jurisdicción coactiva, para determinar si se encontraba correctamente incorporado y actualizado a la norma vigente.

En entrevista (**ver anexo 3**) a la tesorera municipal, se solicitaron varios documentos para el presente trabajo de investigación, entre ellos, el manual de procedimientos en donde se puede evidenciar en el acápite de anexos presente trabajo (**ver anexo 4**), que solo se ha desarrollado un

breve resumen de este proceso, sin especificar cada una de las etapas que lo conforman, ni haciendo referencia de las normas vigentes aplicables.

Como puede observarse, al no contar el municipio de Pereira con una herramienta de consulta detallada del proceso de jurisdicción coactiva, conlleva a que el funcionario y/o contratista quien debe ejecutar las etapas procesales incurra en errores en la gestión procesal en sede administrativa, aumentando de esta manera el riesgo a el Municipio de Pereira a dirimir posibles procesos judiciales ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Ahora bien, con la evaluación anterior, se elaboró una propuesta de Matriz de Procedimientos en materia de jurisdicción coactiva, para que pueda ser implementada en el municipio de Pereira o por cualquier otra entidad pública, la cual se encuentra dentro de los **resultados** del presente trabajo.

3. REGLAMENTACIÓN Y FACTURACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL PARA SU COBRO A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE JURISDICCIÓN COACTIVA

En primer lugar, el Impuesto Predial Unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces y se genera por la existencia del predio, regulado por la Ley 44 de 1990, 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, 75 de 1986 y Ley 1430 de 2010. Es un tipo de impuesto del orden municipal, por lo que su administración, recaudo y control recae en cada entidad territorial, teniendo en cuenta los siguientes factores para su liquidación: **Base gravable** la cual se tomará del avalúo catastral o del autoevalúo, sin embargo, este último caso no se aplica en

el Municipio de Pereira y el otro factor es la **Tarifa del Impuesto** la cual es fijada por los respectivos Concejos. A partir del año 1991, se les concedió la posibilidad a los municipios de establecer la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, mediante decisión del respectivo concejo municipal.

Ahora bien, el Estatuto Tributario Municipal de Pereira (Acuerdo Municipal N°29 del 19 de octubre de 2015) regula el impuesto predial unificado en el artículo 8°, contemplando como hecho generador del impuesto predial unificado “Lo constituye la posesión o propiedad de un bien raíz urbano o rural, en cabeza de una persona natural o jurídica, incluida las personas de derecho público, en el Municipio de Pereira”. Así mismo, el artículo 10 del Acuerdo Municipal N°29 del 2015, establece que el sujeto pasivo del impuesto predial unificado es “la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Pereira”.

Por consiguiente, la Subsecretaría de Asuntos Tributarios de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira en virtud de las competencias asignadas en el Manual de Funciones debe proferir las Liquidaciones Oficiales del Impuesto Predial respecto de aquellos inmuebles que no fueron cancelados dentro del vencimiento del término establecido en el calendario tributario del municipio de Pereira.

Ahora bien, actualmente el Municipio de Pereira no cuenta con una factura que obre como título ejecutivo, dado que no cumple con ciertas características. La factura actual es un documento informativo que solo expresa las obligaciones de las vigencias anteriores y la vigencia del año fiscal actual que se debe cancelar al 31 de diciembre de cada anualidad.

Por lo tanto, la Subsecretaria de Asuntos Tributarios debe expedir una Resolución que contiene la Liquidación Oficial de la obligación tributaria por concepto del impuesto predial y notificarlo con el fin de constituir de manera clara, expresa y exigible la deuda objeto de cobro.

A través de la Resolución 355 de 2007 (versión 2007.5 -Actualizado a 31 de diciembre de 2014), modificada por la Resolución 669 de 2008 se adoptó el Régimen de Contabilidad Pública, del cual se extraen los numerales concernientes al registro contable de los impuestos por cobrar, y además sobre el cual se sustenta como posición jurídica concerniente a que las facturas del impuesto predial no se deben registrar en la cartera o cuentas por cobrar, hasta tanto no se encuentren debidamente liquidadas a través de acto administrativo o liquidación oficial del impuesto, el cual además debe estar notificado y en firme o ejecutoriado. Por el contrario, aquellos actos administrativos o liquidaciones oficiales que aún no se encuentran en firme deben registrarse en cuentas de orden, pues sobre ellos sólo existe una mera expectativa o un posible futuro ingreso, que no se puede establecer sino hasta la ejecutoria o firmeza del acto.

Este representa los ingresos tributarios y anticipos, es decir retención en la fuente para futura declaración de renta, los cuales se tomarán de manera positiva en el pago de la declaración de renta, esta retención se hace año a año al igual que la declaración, pues estos impuestos son para cubrir las necesidades de la población vulnerable, estos impuestos se dan dependiendo de los ingresos y según el caso.

Proceso de determinación del impuesto predial.

Sistema Declarativo. Con fundamento en el artículo 12 de la Ley 44 de 1990 los municipios a través de acuerdos municipales proferidos por el respectivo Concejo pueden elegir por adoptar el sistema declarativo del impuesto predial, caso en el cual dispondrán de los formularios mediante

los cuales los contribuyentes presentarán la declaración del impuesto teniendo en cuenta los elementos del tributo tales como base gravable (valor del autoavalúo que en ningún caso puede ser inferior al avalúo catastral) y la tarifa vigente. El Concejo del Municipio de Pereira adoptó el sistema declarativo del impuesto predial en los artículos 14 y 15 del Acuerdo Municipal 029 de 2015 (Estatuto Tributario Municipal de Pereira), sin embargo, en razón a que no se ha dispuesto de la operatividad y logística para su aplicación debe continuar con el proceso de determinación del tributo a través de la expedición y notificación de las liquidaciones oficiales del impuesto predial.

Sistema de Facturación. En atención al artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 que modificó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, a su vez modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, estableció que las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo, caso en el cual la factura debe reunir determinados requisitos, como se explicará más adelante, estableciendo la forma de llevar cabo la notificación de dichas facturas, con el fin de que presten mérito ejecutivo y puedan ser objeto de cobro coactivo.

Factura como título ejecutivo la Ley 44 de 1990, Ley 1111 de 2006, Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016. Antes de las modificaciones introducidas por el artículo 354 de la Ley 1819 de 2006, la Dirección de Apoyo Fiscal (en adelante DAF) del Ministerio de Hacienda fijó su posición jurídica en el boletín No. 1 de apoyo a la gestión tributaria de las entidades territoriales, la cual ha venido siendo reiterada hasta la actualidad a través de los diversos conceptos por ellos proferidos. De ahí que los argumentos expuestos por la DAF en el citado boletín consideran que, para que la factura o cualquier acto de determinación oficial del tributo constituyan título ejecutivo y preste mérito ejecutivo debe cumplir ciertos requisitos.

En este apartado, la norma contempla que el impuesto predial para que se acredite su cobro coactivo debe tener no solo que sean claros expresos y exigibles, también que no contravenga la constitución y el estatuto tributario, es decir que tenga derecho de defensa y debido proceso.

En ese orden de ideas, si las facturas expedidas por las entidades territoriales no cumplían con los requisitos antes mencionados, no podían ser considerados como verdaderos títulos ejecutivos sino por el contrario como meros recibos de pago, razón por la cual para proceder a conformar el título ejecutivo debían proceder a expedir la resolución o acto administrativo mediante el cual se liquida oficialmente el impuesto predial, conforme el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional.

Ahora bien, teniendo en cuenta el referido artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, los municipios o entidades territoriales pueden adoptar el sistema de facturación mediante el cual se agote el procedimiento de determinación del tributo (predial), siempre que se cumplan los requisitos contenidos en la norma.

En este sentido, la factura es un acto de liquidación en el cual se deberá identificar de manera completa y correcta el sujeto pasivo y el bien objeto del impuesto (predio), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación, es decir las variables que inciden en la obtención del valor del impuesto liquidado, esto es base gravable, tarifa, exclusiones o exenciones bien sean parciales o totales.

Es importante que antes de la expedición, envío y notificación de las facturas, la Administración Municipal a través de la Secretaría de Hacienda - Subsecretaria de Asuntos Tributarios, difunda ampliamente las formas en que los ciudadanos podrán acceder a las facturas, la forma de notificación, así como también el mecanismo para ejercer contradicción a la misma.

Notificación de la factura del impuesto predial. La notificación de la factura se realizará

mediante inserción en la página web de la Alcaldía de Pereira y, de manera simultánea se publicará en el registro, cartelera o lugar visible y de acceso al público de la Administración Municipal, en todo caso se deberá dejar constancia de la respectiva notificación.

Adicionalmente, la administración tributaria municipal podrá enviar la factura a la dirección de notificación del contribuyente o la dirección del predio; sin embargo, este envío no se tendrá como notificación de la factura, sino que surte efecto de divulgación adicional. En el evento en que se omita enviar la factura a la dirección del contribuyente no invalidará la notificación realizada en la página web y en la cartera de la entidad.

Mecanismo de contradicción y oposición a la factura del impuesto predial.

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. Además, es importante tener en cuenta que la declaración presentada por el contribuyente puede ser objeto de revisión a través del ejercicio de la función fiscalizadora.

Si el municipio de Pereira no ha adoptado el sistema declarativo o a pesar de haberse adoptado no ha dispuesto los respectivos formatos para efectuar la declaración de impuesto predial, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.

Por expresa disposición del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, los municipios deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional. Es decir que la prescripción de las obligaciones fiscales a favor del Municipio de Pereira se rige por los artículos 817 y 818 del E.T.N.

Factura como recibo de pago. En el evento en que la factura no reúna los requisitos de un título ejecutivo, como se presenta actualmente en el Municipio de Pereira (**ver anexo 5**) y no se agote el procedimiento de notificación y contradicción establecido en el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 que modificó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, a su vez modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, las entidades territoriales deberán agotar el proceso de determinación del impuesto predial profiriendo la respectiva liquidación oficial a través de acto administrativo (Resolución), que deberá notificarse al contribuyente y respecto del cual procede el recurso de reconsideración, para que una vez ejecutoriado pueda ejecutarse el cobro a través de la jurisdicción coactiva, es decir agotando el proceso administrativo de cobro coactivo establecido en los artículos 823 y subsiguientes del Estatuto Tributario Nacional.

En este evento el acto administrativo mediante el cual se profiere liquidación oficial del impuesto predial debe notificarse de conformidad con los artículos 563 y subsiguientes del E.T.N., es decir de manera personal, por correo certificado o de manera electrónica.

Ahora bien, para que este documento de factura del impuesto predial que expide el Municipio de Pereira obre como título ejecutivo debe contener lo siguiente:

- a) **Área o dependencia que expide la factura:** En el encabezado de la factura se debe mencionar el área competente para la expedición de la factura del impuesto predial, en el Municipio de Pereira es la Secretaría de Hacienda a través de la Subsecretaria de Asuntos Tributarios.
- b) **Sujeto pasivo.**
 - Se debe identificar claramente el obligado al pago del impuesto.

- Indicar nombres y apellidos de la persona natural y para las personas jurídicas mencionar la razón social.
- Clase y número de identificación: Personas naturales: cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, tarjeta de identidad (menores de edad), Registro civil, Pasaporte, etc. Personas jurídicas: NIT.
- Calidad de sujeto pasivo: propietario, poseedor, fideicomitente o beneficiario de patrimonios autónomos, 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 (áreas de los bienes de uso público concesionados).

c) Información del inmueble objeto de impuesto.

- Código catastral.
- Matrícula inmobiliaria.
- Dirección de ubicación del inmueble.
- Destino económico: urbano subclasificado en residencial, comercial, institucional o dotacional, industrial, agroindustrial (áreas de expansión rural), pequeña propiedad rural. Rural agropecuario.
- Área de terreno.
- Área de construcción.

d) Datos relativos a la liquidación del impuesto.

- Base gravable: Avalúo establecido por el IGAC o la autoridad catastral competente.
- Vigencia.
- Tarifa.
- Exención: Total o porcentaje de exención parcial.
- Valor de impuesto.
- Descuento por pronto pago.
- Total valor de impuesto a pagar.

e) Notificación: Informar al contribuyente que la factura se notifica mediante publicación en página web de la Alcaldía de Pereira y en el registro, cartelera o lugar visible y de acceso al público.

f) Derecho de defensa.

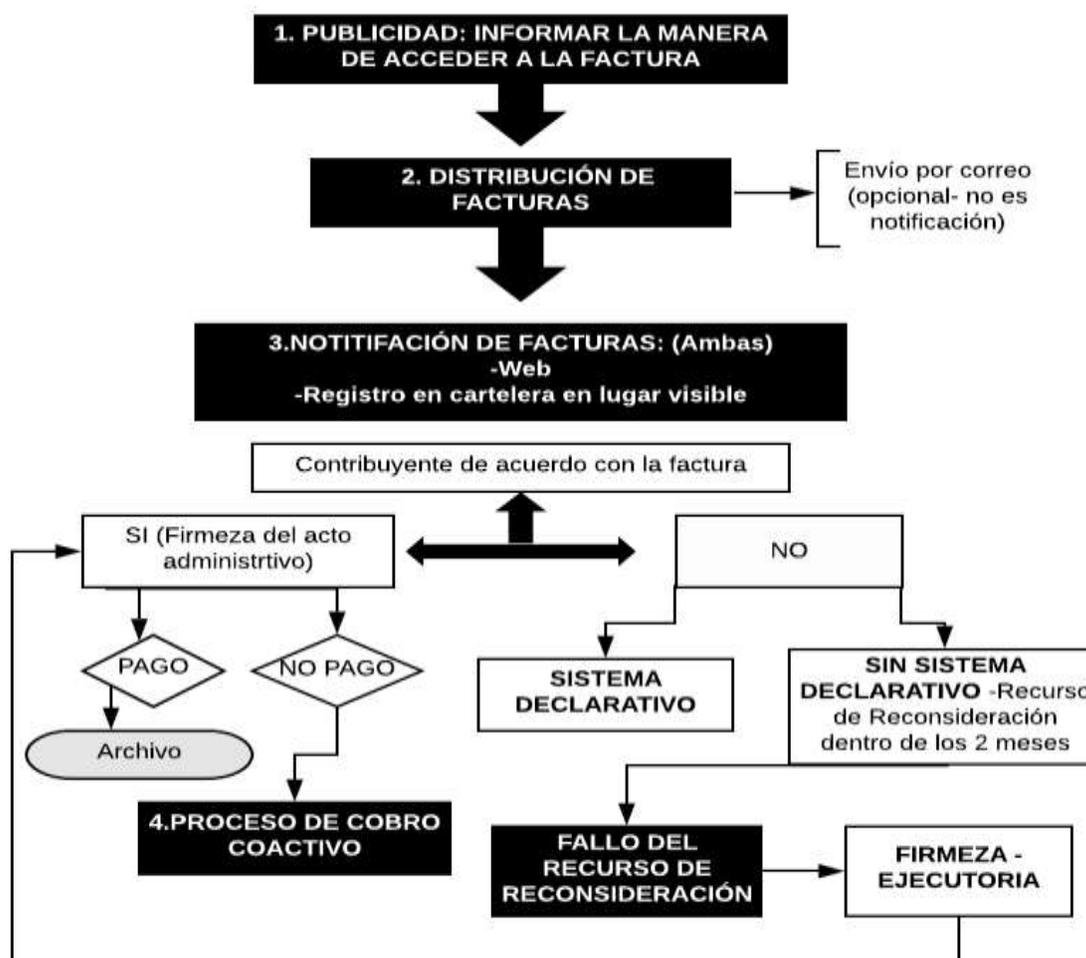
- Recurso de reconsideración: se informa al contribuyente que contra la factura procede el recurso de reconsideración.
- Término para interponer el recurso: dos (2) meses a partir de la fecha de notificación. Así mismo, es importante expresar que si no se interpuso el recurso de reconsideración dentro del término establecido, la factura adquiere firmeza, por ende, prestará mérito ejecutivo y su cobro se efectuará a través del Proceso de Cobro Coactivo.

Adicionalmente, en la factura se informará al contribuyente que en el evento en que no se cancele el impuesto predial antes de la fecha de vencimiento, los intereses de mora se liquidarán en el momento del pago de acuerdo a la tasa de interés moratorio conforme lo indicado en el artículo 635 del E.T.N.

Expedición, distribución y notificación de la factura como título ejecutivo.

Ahora bien, si la factura del impuesto predial cumple con los requisitos mencionados en los párrafos precedentes, es obligatorio atender la forma de notificación ordenada en el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 que a su vez modificó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010. A continuación, se describen las actividades que se deben surtir para expedir, distribuir y notificar las facturas en el flujograma siguiente:

Ilustración 2. Esquema 1: Actividades para expedir, distribuir y notificar las facturas.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, cabe resaltar que de acuerdo a la estipulación prevista por el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, “las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo”, lo cual significa que el Concejo Municipal de Pereira mediante acuerdo podrá adoptar el sistema de facturación del impuesto predial o realizar las modificaciones necesarias al Estatuto Tributario Municipal para aplicar el sistema de facturación conforme lo establecido en la citada ley y ya obteniendo a través de la

facturación por concepto del impuesto predial unificado, obrara como título ejecutivo para ser cobrado mediante el proceso administrativo de jurisdicción coactiva.

Por el momento en el Municipio de Pereira hasta no realizar las etapas administrativas descritas anteriormente, deberán continuar con el trámite de la expedición de liquidaciones oficiales de deuda mediante resolución, lo que conlleva a la entidad territorial a un desgaste administrativo y de recursos, puesto que actualmente emiten tanto la factura como la resolución de liquidación, generando un doble gasto de recursos públicos en impresión, distribución y notificación.

4. FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO EN EL MUNICIPIO

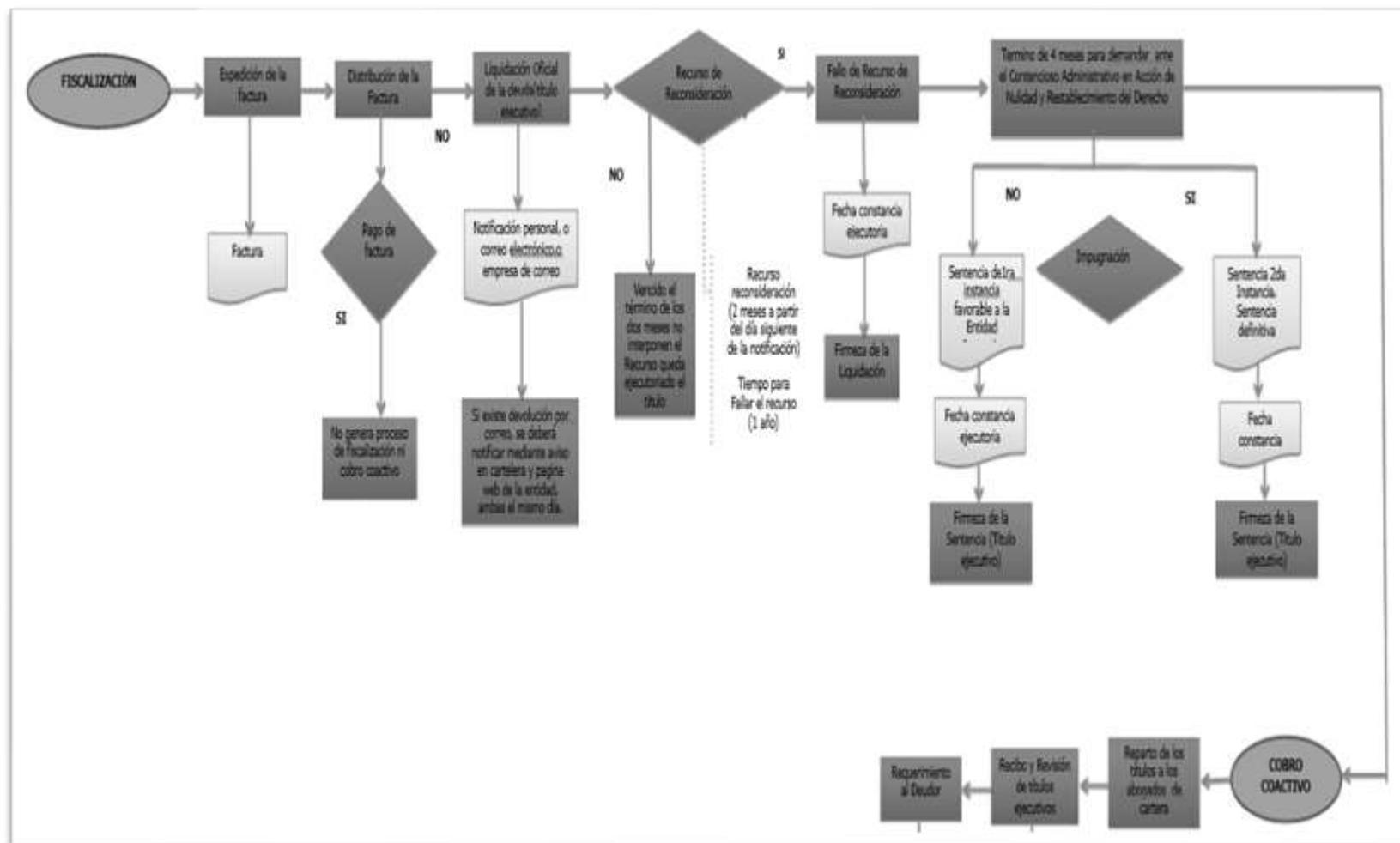
Para tener un conocimiento más amplio del proceso de jurisdicción coactiva se considera necesario realizar un flujograma, dado que es una herramienta de representación gráfica que explica de manera clara y sencilla este procedimiento, partiendo desde el proceso de fiscalización de la obligación tributaria ejercida por la Subsecretaria de Asuntos Tributarios y el proceso de jurisdicción coactiva adelantada por la Tesorería General del Municipio de Pereira.

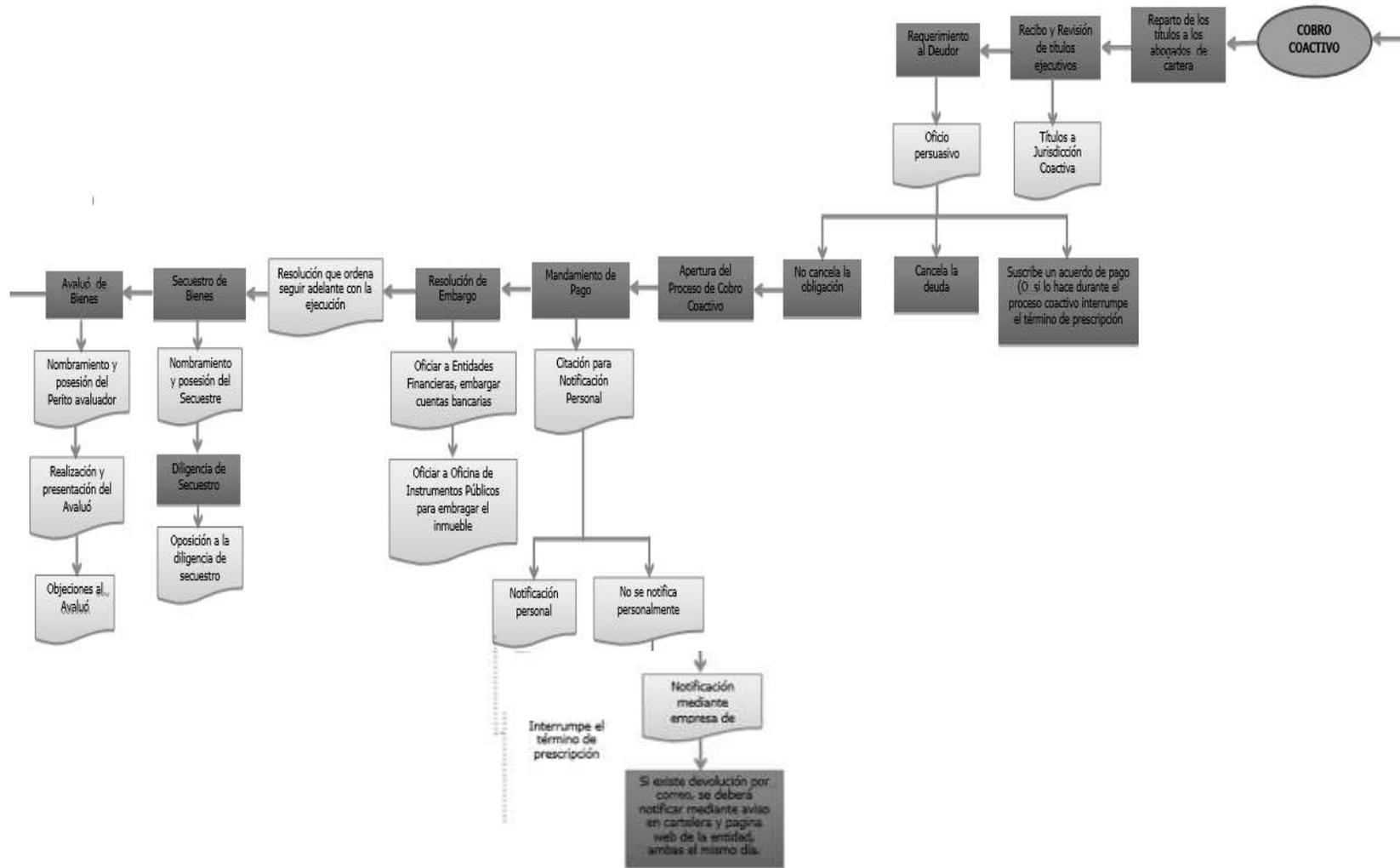
Objetivos del flujograma.

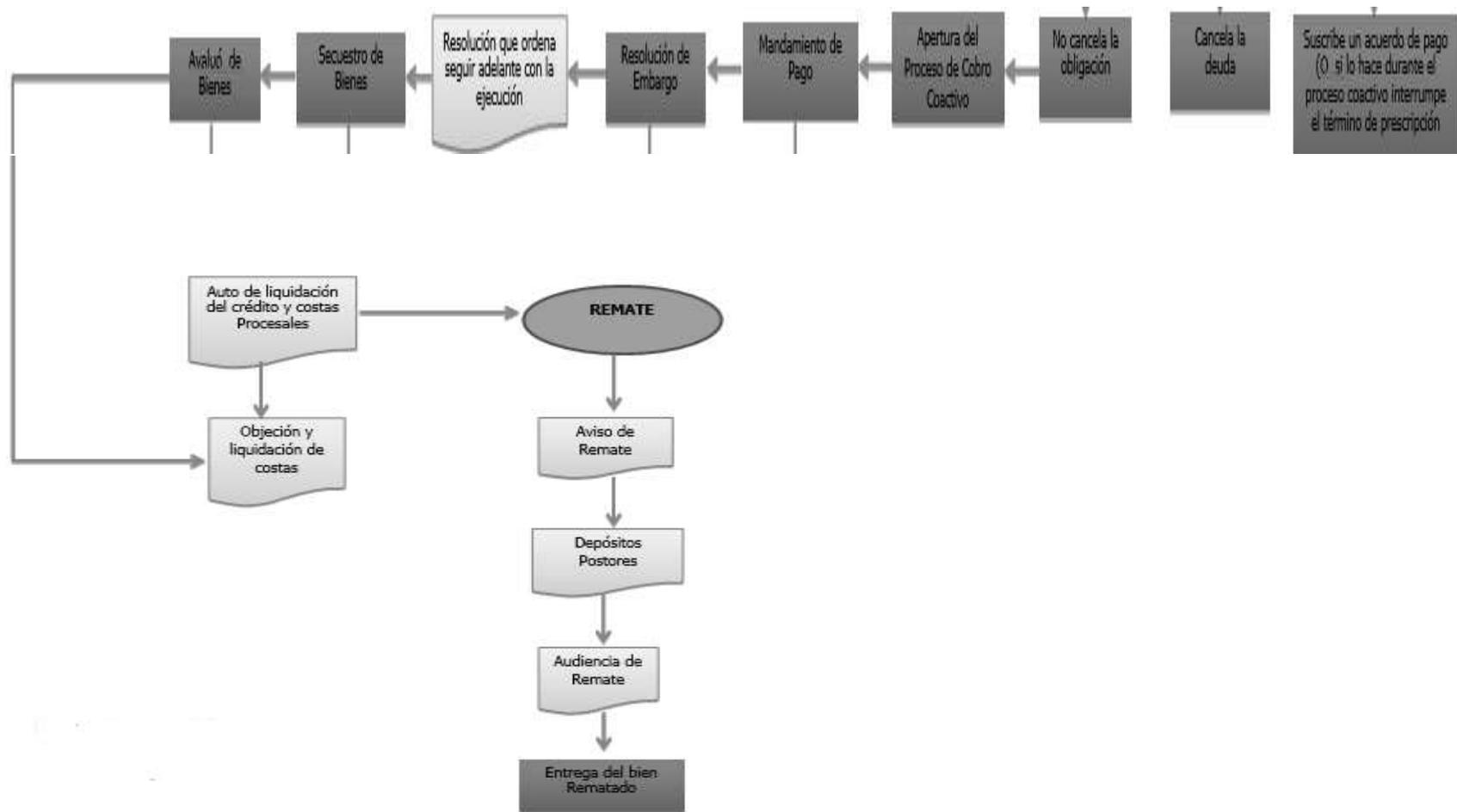
- Permitir la muestra de todas las etapas del procedimiento.
- Dar las bases para entender el proceso de una manera clara y lógica.
- Es un medio para establecer un enlace con el personal que eventualmente operará el procedimiento.
- De uso: permite facilitar su empleo.
- De destino: permite la correcta identificación de actividades.
- De comprensión e interpretación: permite simplificar su comprensión.
- De interacción: permite el acercamiento y coordinación.

- De simbología: disminuye la complejidad y accesibilidad.
- De diagramación: se elabora con rapidez y no requiere de recursos sofisticados.

Ilustración 3. Esquema 2. Flujograma del proceso de cobro coactivo en el municipio de Pereira.







Fuente: Elaboración propia contando con la colaboración y asesoría de Tatiana Granados Cárdenas (Abogada Especialista en Derecho Tributario)

5. SANEAMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA.

El saneamiento contable por parte de las entidades territoriales está consagrado en el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015:

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a la depuración de los valores contables por parte de la entidad, debe ceñirse a los lineamientos de la presente ley, bajo las siguientes condiciones:

1. Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad; 2. Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva; 3. Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción. 4. Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago; 5. Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos; 6. Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate. (Congreso de la República , 2015).

Posteriormente, se emitió la Circular Conjunta N°001 del 20 de febrero de 2017 expedida por el Auditor General de la República y el Contador General de la Nación y la expedieron N° 001 y la Circular Conjunta N°002 del 8 de marzo de 2017 expedida por el Procurador General de la Nación y el Contador General de la Nación, en las cuales recuerdan la obligatoriedad de realizar el proceso de depuración por saneamiento contable y solicitan a las Contralorías que verifiquen el cumplimiento de la depuración contable, evitando sanciones disciplinarias calificadas como falta gravísima.

En consecuencia, las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable en un término de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la Ley 1819 de 2016, obligación que será verificada por las contralorías territoriales.

Este proceso consiste en adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.

La Ley precisa que para el efecto la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las condiciones allí señaladas.

Para gestionar la cartera de cualquier entidad lo primero que se debe hacer es conocerla, es decir, determinar el monto de las deudas a favor de la entidad, excluyendo aquellos conceptos que no son exigibles por la inexistencia de títulos ejecutivos y la identificación de los registros que presentan inconsistencias en la información, información incompleta, como la falta de identificación del deudor con el fin de adelantar las acciones para solucionar esas deficiencias.

El reglamento debe establecer la obligación de generar periódicamente el reporte del monto total de cartera y el seguimiento mensual de su evolución, tanto en su monto global, como por cada grupo de cartera de acuerdo a los criterios de clasificación.

Recordemos que la cartera es el conjunto de acreencias a favor del municipio, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible. Los registros de obligaciones de pago a favor del municipio que no consten en un título ejecutivo no deben incluirse como cartera hasta tanto no sea constituido el respectivo título ejecutivo.

No se trata solamente de la obligación de presentar información confiable, sino principalmente

de que esa información sirva para adelantar las actuaciones de recuperación de cartera de manera eficaz y evitar el inicio de procesos equivocados.

A partir de lo anterior, se presentan algunos criterios a tener en cuenta para las entidades territoriales a efectos de adelantar las acciones de saneamiento contable, particularmente en lo relacionado con la depuración de la cartera originada en obligaciones tributarias, de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional, que prestan mérito ejecutivo.

Criterios.

- 1) No deberá formar parte de la cartera los valores que no hayan sido previamente liquidados en una declaración tributaria o en un acto oficial de determinación oficial debidamente ejecutoriado.
- 2) Las obligaciones tributarias consignadas en actos administrativos de determinación oficial formarán parte de la cartera solamente cuando dichos actos se encuentren debidamente ejecutoriados, lo cual se verifica con la existencia del respectivo acto y la ocurrencia de los eventos enumerados en el artículo 829 del ETN.
- 3) La sola existencia de documentos en medio magnético o impreso, con indicación de valores adeudados, no puedan considerarse actos administrativos ejecutoriados, dado que no son títulos ejecutivos. La administración municipal deberá evaluar las circunstancias propias de cada caso.
- 4) Si las obligaciones objeto de depuración por inexistencia de título ejecutivo se encuentran dentro del término para constituirlo, la Administración debe iniciar las actuaciones de determinación oficial correspondientes antes de que ocurra la pérdida de competencia

temporal o caducidad.

- 5) Los registros de obligaciones que no se encuentran liquidadas en un acto oficial debidamente ejecutoriado y cuya antigüedad sea superior a cinco años deben ser objeto de depuración, pues la Administración ya no tiene competencia para constituir el título ejecutivo.
- 6) Verificada la existencia de los títulos ejecutivos, se debe establecer si aún se encuentran dentro de la oportunidad para exigir su pago, es decir, es deber de la administración confirmar, para cada título ejecutivo, si ha operado la extinción de la obligación por prescripción, conforme lo establece por el artículo 817 del ETN.
- 7) Algunas entidades registran dentro de la cartera tributaria, registros de otras obligaciones inexistentes, por ejemplo: El registro de impuesto predial de los bienes de propiedad del municipio o el valor de impuestos inexistentes a cargo de bienes o entidades exentos o no sujetos al impuesto.

La liquidación incorrecta de los intereses de mora resulta también en un mayor valor de la cartera.

El saneamiento de la información contable supone, como medida básica, la verificación de que la información consignada en la contabilidad y los sistemas de información corresponda a hechos ciertos. Una medida básica de saneamiento consiste en depurar aquellos registros cuya información no coincida con el contenido de los documentos que la soportan ya sea por errores de transcripción (pueden ser de valores o de nombres, NIT o conceptos del pago}, errores en la imputación de pagos, falta de registro de recibos de pago, entre otros.

La Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, regula en el artículo 43 la posibilidad de corregir errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago.

A partir de esta facultad, la administración debe establecer procedimientos permanentes que aseguren la corrección de los valores de las declaraciones y recibos de pago y de esta forma conseguir el saneamiento de la información tanto en los sistemas como en la contabilidad.

La función permanente de depuración contable, en concordancia con la estructura organizacional de la respectiva administración territorial, corresponde a la Secretaria de Hacienda y al Comité de Sostenibilidad Contable, como instancia asesora de dicha entidad. Para el efecto, deberán verificar que los registros contables se ajusten a la realidad y que los datos objeto de saneamiento y depuración contable correspondan a la tipificación expuesta en la ley. Lo anterior a fin de no seguir generando expectativas de recaudo sobre dichas sumas y definir las actividades a realizar sobre los registros respecto de los cuales no se tiene competencia para actuar.

Para analizar como el municipio de Pereira operaba el saneamiento contable, se procedió a verificar los actos administrativos expedidos hasta el año 2016, verificando que existían correlativamente dos (2) comités: El Comité de Cartera y el Comité de Sostenibilidad Contable.

Mediante Resolución 596 del 12 de marzo de 2008, el Secretario de Hacienda de Pereira creó el Comité de Cartera como una instancia consultiva y asesora de las decisiones relacionadas en el manejo de la cartera y con el fin de realizar seguimiento a los avances y resultados de los procesos de cobro coactivo ejecutados por Multiservicios en virtud del Convenio

Interadministrativo 442 de 2006 suscrito entre éste y el municipio de Pereira.

El 8 de julio de 2011 a través de la Resolución CC-00001, la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas modificó la Resolución 596 de 2008, con el propósito de otorgar al Comité las funciones de supervisión, control y seguimientos a los planes de acción de las dependencias que intervienen en el recaudo de cartera, así como también lo facultó para diseñar las políticas y directrices para la recuperación de cartera del municipio de Pereira.

El del 27 de junio de 2014, el Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas modificó a través de la Resolución No. CC-00001-1, la Resolución 596 de 2008 y la Resolución CC-00001 del 8 de julio de 2011, estableciendo que:

Los temas debatidos al interior del comité son objeto de decisión, salvo en aquellos casos en que la competencia de dicho tema se encuentre plenamente establecida en normas de carácter municipal o nacional, caso en el cual el Comité procederá a emitir recomendación. (Secretaria de Hacienda Municipio de Pereira, Resolución No. CC-00001-1 , 2014)

Por otro lado, el municipio de Pereira expide la Resolución N°4712 del 30 de noviembre de 2012 mediante la cual se crea el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, acto administrativo modificado por la Resolución 4452 del 25 de julio de 2017 (**ver anexo 6**), en cumplimiento del artículo 7° del Decreto 1914 de 2003 donde señala que el representante legal y el máximo organismo colegiado de dirección, según sea la entidad pública que se trate, serán responsables de adelantar las gestiones necesarias que conduzcan a garantizar la sostenibilidad y permanencia de un sistema contable que produzca información razonable y oportuna.

Así como el numeral 52 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que define como falta gravísima no dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de

Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.

El término establecido por la norma en mención para adelantar dicho proceso se fijó en dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, es decir a partir del 29 de diciembre de 2016 hasta el 28 de diciembre de 2018, obligando a las contralorías territoriales a verificar el cumplimiento del saneamiento contable en los municipios.

Ahora bien, teniendo en cuenta las funciones enmarcadas al Comité de Cartera, se procede a analizar la Resolución 583 de 2006 por medio del cual se expide el Manual Específico de Funciones de la planta de empleos del municipio de Pereira, en donde se especifica en el numeral 50.1 la asignación al Tesorero Municipal las funciones, en el mismo sentido, los numerales 50.4, 50.5 y 50.19 facultan al Tesorero Municipal para realizar permanente seguimiento y evaluación a la ejecución al proceso de cobro, así como analizar e interpretar la información obtenida de la ejecución del proceso y cobro de rentas municipales y ejercer las competencias asignadas en el Estatuto de Rentas.

El artículo 367 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pereira asignó al Tesorero la facultad de exigir el cobro coactivo de las deudas fiscales.

Frente a la norma nacional, el numeral 6 del literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, otorga a los alcaldes la facultad de:

Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y

de Procedimiento Civil. (Congreso de la República, 2012).

En virtud de lo establecido en las normas nacionales y municipales antes mencionadas, como puede observarse a la Tesorería del Municipio de Pereira le fueron otorgadas amplias facultades para ejercer el proceso de cobro persuasivo y coactivo de la cartera a favor del Municipio de Pereira y por consiguiente, el permanente seguimiento y evaluación al mismo.

De manera que no se requería de una instancia consultiva ni decisoria como lo era el Comité de Cartera, en razón a que la función se encontraba previamente delegada a la Tesorería Municipal.

En consecuencia, el Municipio de Pereira revisó que la creación de un Comité de Cartera no se encontraba establecido en ninguna norma de carácter nacional y adicional a ello las funciones relacionadas con la ejecución de los procesos de cobro persuasivo y coactivo se encontraban delegadas expresamente al Tesorero Municipal en el Manual Específico de Funciones de la planta de empleos, por lo que ordenaron derogar la Resolución No. 596 del 12 de 2008, mediante Resolución No. 5724 del 09 de noviembre de 2016 (**ver anexo 7**), dejando únicamente el Comité de Sostenibilidad Contable.

De los documentos aportados por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Pereira, no se obtuvo ningún proceso o acto administrativo que aplicaran la figura de saneamiento contable durante las vigencias 2015 y 2016, en donde una de las causales para adelantar la depuración de deudas, es la prescripción, tal como lo establece el artículo 355 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 : “Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014”, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753

de 2015, definiendo las siguientes causales:

- a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad.
- b) Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva.
- c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción.
- d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.
- e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos.
- f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate. (Congreso de la República, 2016) .

El resultado es preocupante que el Municipio de Pereira no hubiese adelantado procesos de saneamiento contable para los periodos 2015 y 2016, dado que la norma nacional lo había ordenado a través del artículo 59 de la Ley 1739 de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015, estableciendo las primeras cinco (5) causales. Posteriormente con la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016 incorporó la última causal y ordenó adelantar dicho proceso durante el termino de dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, es decir a partir del 29 de diciembre de 2016 hasta el 28 de diciembre de 2018, obligando a las contralorías territoriales a verificar el cumplimiento del saneamiento contable en los municipios.

CAPÍTULO 3. LA PRESCRIPCIÓN TRIBUTARIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

1. Prescripción de la obligación tributaria

La prescripción es un instituto jurídico que por el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos.

1.1.Exigibilidad de la obligación tributaria

Para empezar, se debe hacer alusión al hecho de que la obligación tributaria nace una vez acaecido el hecho generador del tributo, es decir, una vez que se cumple el presupuesto establecido por la ley que describe una situación concreta. Una vez cumplido el presupuesto, se origina el nacimiento de la deuda u obligación tributaria, pero ello no significa que también nace el derecho que tiene la administración tributaria para cobrar los valores debidos, como se analizará más adelante.

Las leyes tributarias, administrativas y civiles, se encargan de regular el conjunto de deberes y derechos que surgen para los sujetos de la relación, desde que la obligación tributaria se vuelve exigible. Pero hay que considerar que para que una obligación sea exigible debe tener dos elementos esenciales: ser líquida y ser determinada en el ejercicio de sus deberes por el sujeto pasivo o por la administración tributaria en cumplimiento de su facultad determinadora. La exigibilidad es un elemento importante, ya que de esta depende que la prescripción empiece a transcurrir; por lo general, una obligación tributaria es exigible desde el momento en que la ley

así lo establece. Por esto, es importante diferenciar entre lo que es el nacimiento de la obligación tributaria de lo que es la exigibilidad, a partir de la cuál empezarán a computarse los plazos de prescripción respectivos.

Podemos destacar claramente que una obligación tributaria es exigible desde cuando la ley así lo determina y no desde el momento en que se cumple el hecho generador determinado en la ley como erróneamente se suele confundir; es decir, que el sujeto activo de la obligación tributaria no adquiere el derecho a ejercitar la acción de cobro sino hasta cuando esta se vuelve exigible. Si la determinación la realiza el sujeto pasivo en cumplimiento de sus deberes como contribuyente, presentará las declaraciones correspondientes dentro de los plazos establecidos por las leyes tributarias y, la obligación contenida en ellas se vuelve exigible desde el momento en que vence el plazo fijado en la ley para la presentación de la declaración correspondiente.

2. NATURALEZA DE LA PRESCRIPCIÓN TRIBUTARIA

¿Es susceptible la prescripción de la obligación tributaria, si acontece lo contemplado en el inciso 2° del artículo 818 del E.T.N.?

Al tratarse esta norma, no de una forma de extinguir las obligaciones, si no de una medida que busca que la administración pública cumpla con los fines de eficiencia, eficacia y celeridad que deben regir su normal actuar y por estar integrada dentro de las reglas de cobro coactivo es de obligatorio cumplimiento.

Prescripción trámite de proceso Art 818 del E.T.N. Su aplicación se condiciona a los trámites y procedimientos surgidos a partir de la expedición de la Ley 1066 de 2006, en

consideración a que esta Ley obliga la utilización de este instrumento anteriormente desconocido para la jurisdicción coactiva y más aún, en las normas sustanciales sólo afecta situaciones o hechos posteriores, esto es, con efectos ex - nunc. En consecuencia, la existencia de los derechos y las obligaciones individuales y concretas nacidas bajo su vigencia se mantiene, independientemente a sus modificaciones normativas.

De no ser así, desaparecería la seguridad jurídica de que deben estar revestidas las relaciones jurídicas entre los sujetos de derecho. Otra cosa es lo atinente a las normas para hacer efectivos los derechos y las obligaciones, esto es, las normas adjetivas o procesales, cuyas variaciones pueden afectar situaciones surgidas con anterioridad, pero solamente en este aspecto procesal u operativo.

Requiere para su existencia de la concurrencia de dos elementos generadores: el nacimiento de un derecho subjetivo dado por el silencio de la relación jurídica, entendida como la inactividad del sujeto activo de reclamar el valor adeudado por el sujeto pasivo y al mismo tiempo la falta de pago correspondiente a este último y, la falta de ejercicio de ese derecho en el plazo determinado por la ley; es decir, mantener la situación de silencio de la relación jurídica durante un período determinado por la propia ley, con el fin de que surta los efectos deseados.

La prescripción tributaria se refiere concretamente a la deuda tributaria y por ende, al crédito tributario del cuál la administración es titular. Es importante recalcar que la prescripción es un modo anormal de extinguir la obligación tributaria y consecuentemente el crédito tributario y, frustra el interés de la administración de obtener valores debidos determinados a través de la ley.

2.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO COLOMBIANO

Cuando se hace referencia al principio de aplicación de las normas tributarias, se debe entender que las mismas ya han surtido su trámite legal ante el Congreso de la República, que ya han sido sancionadas por el presidente y que han surtido el trámite de publicación conforme a las reglas existentes; luego, el asunto estará direccionado a establecer el efecto que se deriva en su aplicación, especialmente frente a aquellas disposiciones que regulaban el tema de los impuestos.

Un cambio en nuestra legislación se obtuvo a partir de la Constitución del 1991, obedeciendo a que no se tenían unas reglas claras en relación con las normas que regulaban los impuestos, pues existía la grave dificultad especialmente frente a las normas que contenían impuestos de periodo, que bien el Congreso o el Presidente de la República, en uso de facultades precisas y pro tempore expedían en cualquier momento reformas tributarias, las cuales tenían como efecto adicional las de cambiar todas las condiciones que se venían aplicando con la anterior norma.

La ley tributaria es de carácter general, impersonal y abstracta, como la gran mayoría de disposiciones, sin embargo, por su contenido, se trata de normas de carácter especial y esa especialidad hace que en su aplicación no siga los lineamientos generales, pues si ello fuera así, nos limitaríamos a decir que expedida una ley tributaria, su aplicación seguiría las reglas generales y esto sería suficiente para predicar que las bases gravables en un periodo determinado o vigencia fiscal determinada, se aplicaría a partir de su publicación, sin medir ningún otro tipo de consecuencia.

Pero lo que ocurre en estos casos y en particular con las normas que regulan impuestos de

periodo, es que una vez entre en vigencia la respectiva ley los hechos económicos ocurridos durante una vigencia se mantiene, por ejemplo, para el caso del impuesto predial, que su causación es de un año, no bastaría afirmar que su aplicación sería a partir de ese momento, sin revisar qué acontecería con la situación tributaria durante la vigencia fiscal respectiva, toda vez que el efecto derivado de la ley repercute en toda la anualidad, y no sólo para los meses en que estuvo vigente la ley anterior, puesto que de ser aplicable el caso contrario, se estaría hablando que al entrar en vigencia la nueva ley cambiarían las condiciones a las que estaba supeditado el periodo anualizado, acarreando inconvenientes a los contribuyentes, obligándolos a modificar sus declaraciones o la información de sus facturas tributarias, atendiendo a los nuevos criterios legales implementados antes de la culminación del período fiscal.

Teniendo en cuenta que esa situación podría acarrear inestabilidad frente a todas las operaciones tributarias que debían realizar los contribuyentes, los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente del 91 propusieron algunos cambios en este sentido, como aquel que se refiere en el artículo 338, estableciendo que las leyes que regularan impuestos de periodo como lo es el impuesto predial, fueran aplicables a partir de la vigencia fiscal siguiente.

El presidente de la República expidió el Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario Nacional), con el cual lo que se hace es tomar toda la legislación existente hasta ese momento, aplicable a los impuestos del orden nacional, administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales, y desde luego del procedimiento tributario, para compilarla toda en ese único estatuto.

En relación con el tema en concreto, vemos todo lo relacionado con el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el proceso de verificación a través de la fiscalización, liquidación,

recursos, devoluciones, procedimiento de cobro, estructura y funciones del ente fiscalizador etc., que quedó regulado en el Libro quinto. En título I, se encuentra lo referente a la “Actuación”; el Título II, de los “Deberes y Obligaciones Formales”; el Título III, sobre las “Sanciones”; el Título IV, contempla la “Determinación del impuesto e imposición de sanciones”; el Título V, regula sobre “Discusión sobre los actos de la Administración”; el Título VI, sobre “Régimen probatorio”; el Título VII, la “Extinción de la obligación tributaria”; el Título VIII, se refiere a “Cobro Coactivo”; el Título IX, “Intervención de la Administración”; el Título X, frente a “Devoluciones”; el Título XI, contiene “Otras Disposiciones” y el Título XII, define lo referente a la “Estructura de la Dirección General de Impuestos Nacionales y Competencias”.

Respecto al procedimiento de cobro coactivo, se tiene que la Administración lo inicia cuando los contribuyentes que registran deudas fiscales, no las pagan de manera voluntaria, bien sean relacionadas con impuestos o sanciones. Este procedimiento comprende varias fases o actuaciones y se encuentra regulado en el Título VIII del Estatuto Tributario Nacional con sus propios requisitos y formalidades que van desde el mandamiento de pago, hasta el remate de bienes, el cual, además, por no estar íntegramente regulado en este único código tributario (E.T.N.), se deben aplicar normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código General del Proceso, para suplir los vacíos normativos de la norma especial.

Lo importante en señalar en este caso, es que cuando se da inicio al procedimiento de cobro es porque la administración cuenta con un título ejecutivo que puede constar en una declaración tributaria, en una liquidación oficial o resolución sanción en firme, esto es, que si dichos actos fueron objeto de recursos en sede administrativa, los correspondientes recursos necesariamente

tienen que estar resueltos y aún en el evento de haber sido demandados, se debe esperar a que la jurisdicción contencioso administrativo, haya dictado sentencia definitiva. El procedimiento de cobro coactivo tiene entrada de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 823 E.T.N. para realizar el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones.

Como se mencionó anteriormente la ejecutoria de los actos es requisito indispensable para que los títulos ejecutivos en que se fundamentan puedan tenerse como tales o dicho de otra manera, su firmeza, conllevarían a desvirtúalo y a que sean oponibles. El artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional señala que se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

- 1) Cuando contra ellos no proceda recurso alguno, 2) Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma, 3) Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y 4) 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. (Congreso de la República, 1993)

El procedimiento de cobro coactivo hace referencia a la firmeza de los actos, pero no se estipula lo que tiene que ver con el elemento de pérdida de firmeza de los actos, en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regula el tema, pues se establece que salvo lo dispuesto en normas especiales los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o anulados por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria por:

- Suspensión provisional.

- Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
- Cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para su ejecución.
- Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
- Cuando pierda su vigencia.

Ahora bien, la prescripción de la acción de cobro es un elemento jurídico que determina que al transcurrir cierto tiempo, el titular del derecho de la obligación al no hacerla efectiva por su propia negligencia, pierde el derecho a ejercer la exigibilidad de la misma.

El artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, modificado por el artículo 86 de la ley 788 de 2002, contempla como norma general que la acción de cobro frente a las obligaciones fiscales, prescribe en cinco años, contados a partir del momento en el cual el título ejecutivo se encuentre debidamente ejecutoriado.

Por otro parte, el inciso segundo modificado por el artículo 8 de la ley 1066 de 2006, estableció que la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será por los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectiva y será decretada de oficio o a petición del interesado. Para el caso del Municipio de Pereira como se estudió en el pasado capítulo, la competencia para adelantar el proceso de jurisdicción coactiva, por lo que conllevaría igualmente a decretar la prescripción de obligaciones tributarias se encuentra en cabeza de la Tesorería General.

2.2 SUSPENSIÓN E INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO COLOMBIANO

El artículo 818 del Estatuto, norma modificada por el artículo 81 de la ley 6ª de 1992, determina de manera general la interrupción y suspensión del término de prescripción, diferenciando que la interrupción se realiza con:

- La notificación del mandamiento de pago.
- Por el otorgamiento de facilidades de pago.
- Por la admisión de la solicitud del concordato
- Por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa

Determinando que, una vez interrumpida la prescripción por las causas mencionadas, el término empezaría a contarse nuevamente desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, con la suscripción del acuerdo de pago o desde la admisión del concordato o desde la liquidación forzosa administrativa.

En cuanto al señalamiento de cuando hay lugar a la suspensión de la prescripción en la acción de cobro, se indica que puede ser hasta que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta la ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria y la ejecutoria de la decisión que resuelva la situación contemplada en el artículo 567 del mismo Estatuto, esto es, de aquellas actuaciones que se deben corregir cuando son enviadas a dirección errada, así mismo, el caso de producirse pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el evento contemplado en el artículo 835 ibídem, es decir, cuando han sido demandadas las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

De otro lado, la prescripción contenida en el artículo 818 del E.T.N. antes mencionado, se predica de aquellas obligaciones respecto de las cuales, si bien se interrumpió la prescripción descrita en el artículo 817 del E.T.N., lo cierto es que transcurrido más de cinco años a partir de la notificación del mandamiento de pago sin que se obtuviera el pago de la deuda, conllevaría a que el proceso de cobro coactivo se encuentre limitado en el tiempo y constriñe a que el funcionario agote todas las etapas del proceso de cobro en el término de 5 años.

De lo anterior se colige que, la prescripción de las obligaciones tributarias es el castigo que impone la ley por la inoperancia e ineficiencia de la entidad pública cuando no da inicio a los procesos de cobro coactivo, librando los respectivos mandamientos de pago y procediendo a su respectiva notificación o cuando no se obtuvo el debido pago de la obligación posterior a cinco años de la notificación del mandamiento de pago.

En este sentido, el cobro coactivo de las obligaciones tributarias sólo es procedente cuando éstas constan en documentos que prestan mérito ejecutivo, es decir en títulos ejecutivos, tal y como lo establece el artículo 828 del E.T.N., así mismo, para que se configure el fenómeno de la prescripción también es necesario que exista un título ejecutivo, bien se trate de declaraciones tributarias o actos administrativos (liquidación de revisión, liquidación de corrección, liquidación oficial de aforo, resoluciones sancionatorias, etc.).

En este evento, la prescripción se configura por no haber obtenido el pago de la obligación dentro de los 5 años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, fecha de la presentación de la declaración extemporánea o la fecha de ejecutoria del acto administrativo, y se interrumpe la prescripción con la notificación del mandamiento de pago o con la suscripción de acuerdo de

pago, por la admisión de la solicitud del concordato, por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

3. DIFERENCIA ENTRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD TRIBUTARIA

Para abordar este tema se debe analizar las condiciones generales y lineamientos sobre el término de caducidad o falta de competencia temporal para proferir y notificar la liquidación del impuesto predial unificado.

Con el fin de establecer si existe en la legislación colombiana un término dentro del cual se deba determinar el impuesto predial mediante la expedición de la correspondiente liquidación de aforo o conformación de la factura como título ejecutivo, y en caso afirmativo el respectivo plazo que tiene la administración tributaria para ejercer dicha potestad, previo a ello es necesario exponer el concepto del término o acepción de “caducidad”, apoyada en diferentes pronunciamientos de las altas Cortes, así como con fundamento legal. Sobre el tema la Corte Constitucional mediante sentencia C-401 de 2010 precisó lo siguiente:

(...) la caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia.

Posteriormente, la misma corporación reiteró en sentencia C-878 del 2011 lo que sigue:

De tal forma que la facultad sancionatoria que regula el legislador, si bien es una potestad de la Administración, también lo es que debe estar sujeta a límites de carácter constitucional, que materialicen el respeto de los derechos de los administrados, tales como el debido proceso, seguridad jurídica y confianza legítima. Entre estas, encontramos que la facultad sancionatoria está sujeta a la prescripción, que impone un límite temporal a la misma. En este sentido, en la

sentencia C-401 de 2010, la Corte explicó:

La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales - criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración. (Corte Constitucional , 2010)

La Contraloría General de la República en Concepto Jurídico N°48288 del 16 de diciembre de 2005, puntualizó la definición del término de caducidad, tal y como se cita a continuación:

La caducidad. En reiteradas oportunidades ha sido definida como la extinción del derecho a la acción por el transcurso del tiempo. El legislador ha establecido un término fatal para que se inicien las acciones correspondientes, vencido el cual, no podrán incoarse. (Contraloría General de la República , 2005)

Con relación a esta figura jurídica, se ha definido:

Caducidad, ‘acción y efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho’ así la define el Diccionario de la lengua española, dándole un sentido bien distinto del propio de la expresión ‘decadencia’ (‘declinación, menoscabo, principio de debilidad o de ruina’), empleado en algunas traducciones de obras jurídicas italianas para la locución decadenza, con lo cual se acentúa la vaguedad y la confusión de la figura de la ‘caducidad’. No es esta por cierto novedosa, si bien se la ha utilizado ante todo en otros campos. Sólo recientemente entre nosotros la doctrina se ha esmerado en precisarla en sus distintos aspectos y manifestaciones. (...) Para determinar las características relevantes de esta figura jurídica, resulta

pertinente acudir a los pronunciamientos jurisprudenciales donde se ha perfilado su identidad. Es así como la Corte Constitucional ha conocido del tema en diferentes ocasiones. En sentencia T-433 de junio 24 de 1992, se pronunció sobre esta institución de la siguiente forma:

"Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello.

Opera la caducidad ipso iure, vale decir, que el juez puede y debe decretarla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende, ni se interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual si ocurre tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase". (Hinestrosa, 2015)

En ese orden, luego de precisado el deber que le atañe a la administración de cumplir con los fines del Estado, en especial con los términos de caducidad de la acción, se hace menester entrar a estudiar cuál es el término establecido para que la Subsecretaría de Asuntos Tributarios de Pereira inicie o ejecute la acción fiscalizadora o liquidadora de impuestos territoriales.

Sobre el tópico, se considera importante recordar que en materia tributaria el Estatuto Tributario Nacional estableció diferentes términos para ejercer la acción fiscalizadora, es decir términos de caducidad de la acción de la administración, tanto para proferir ciertos actos como emplazamientos o requerimientos especiales, como también los relativos a la expedición de actos definitivos como por ejemplo liquidaciones oficiales de revisión, o liquidaciones oficiales de aforo, entre otros.

El primer término a que hace referencia el Estatuto es el concerniente al de revisión de las liquidaciones privadas (Declaraciones Tributarias) establecido en el artículo 705 del Estatuto

Tributario Nacional, el cual prevé como término para revisar las declaraciones o liquidaciones privadas dos (2) años, modificado por el artículo 276 de la Ley 1819 de 2016 que a su turno amplió el término de revisión de las declaraciones a tres (3) años.

Así mismo, dicho Estatuto también previó el término de seis (6) meses para proferir la respectiva Liquidación de Revisión, conforme el artículo 710 de la citada norma. Adicionalmente, respecto de los contribuyentes que omitieron el deber declarar (impuestos declarativos) o el deber de pagar en las fechas definidas en el calendario tributario (impuesto predial), el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional consagró el término de cinco (5) años para expedir las respectivas liquidaciones de aforo. Al tenor, se traen a cita los mencionados artículos anteriormente:

ARTICULO 705. TERMINO PARA NOTIFICAR EL REQUERIMIENTO. El requerimiento de que trata el artículo 703, deberá notificarse a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los dos (2) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma. Cuando la declaración tributaria presente un saldo a favor del contribuyente o responsable, el requerimiento deberá notificarse a más tardar dos (2) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación respectiva.

ARTICULO 710. TERMINO PARA NOTIFICAR LA LIQUIDACIÓN DE REVISIÓN. <Artículo modificado por el artículo 135 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Dentro de los seis meses siguientes a la fecha de vencimiento del término para dar respuesta al Requerimiento Especial o a su ampliación, según el caso, la Administración deberá notificar la liquidación de revisión, si hay mérito para ello.

Cuando se practique inspección tributaria de oficio, el término anterior se suspenderá por el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del auto que la decreta. Cuando se practique inspección contable a solicitud del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante el término se suspenderá

mientras dure la inspección.

Cuando la prueba solicitada se refiera a documentos que no reposen en el respectivo expediente, el término se suspenderá durante dos meses.

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

(Congreso de la República, 1989)

De igual forma, en armonía con las normas anteriormente citadas, el artículo 337 del Acuerdo Municipal N° 029 de 2015 expedido por el municipio de Pereira, preceptúa como término para proferir la Liquidación Oficial de Aforo el plazo de cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar. Se trae a cita el mencionado artículo:

ARTÍCULO 337. LIQUIDACIÓN DE AFORO. Agotado el procedimiento correspondiente la Administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado. (Municipio de Pereira, Acuerdo Municipal N° 029, 2015)

Es importante vislumbrar que tanto la normatividad municipal como la Nacional se encuentran en total armonía, trayendo en consecuencia la aplicación del artículo 717 del E.T.N., máxime si se tiene en cuenta que por expresa disposición del artículo 59 de la Ley 788 del 2002 los municipios están obligados a aplicar los procedimientos tributarios contenidos en el Estatuto Tributario Nacional, tal y como se transcribe a continuación:

Procedimiento tributario territorial.

Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, Pues no en todos los casos los departamentos o municipios pueden aplicar los procedimientos establecidos en el estatuto tributario, pero más específicamente en impuestos el estatuto surtirá efecto debido a que el estatuto es proporcional y especializado en el tema. (Congreso de la República, 2002)

Ahora bien, respecto al caso particular objeto de estudio, el cual es la obligación tributaria de pagar el impuesto predial, es menester recordar que el Estatuto Tributario Municipal de Pereira en el citado Acuerdo Municipal N°029 de 2015, establece el sistema de declaración del impuesto predial pero en la práctica aún no se han implementado el mecanismo o formularios para tal fin, lo cual implica que la Administración expida la correspondiente factura, con el fin de que el contribuyente pague el impuesto predial, dentro de los plazos señalados en el calendario tributario.

En el evento en que el contribuyente no pague dicha factura, la Administración procede a liquidar el impuesto mediante un acto administrativo, que para el caso corresponde a la Liquidación Oficial del Impuesto Predial, convirtiéndose ésta en el título ejecutivo objeto de cobro coactivo. Sin embargo, la expedición de la referida liquidación oficial debe ejecutarse atendiendo los principios que rigen la función pública, esto es los principios de eficiencia, celeridad, economía procesal, entre otros, y además atendiendo los términos establecidos en la legislación, pues no le está permitido a la administración extender de manera indefinida en el tiempo dicha facultad de liquidación de los impuestos.

En este sentido se transcribe textualmente un aparte del Concepto Jurídico N°007367 emitido

por el Ministerio de Hacienda el 18 de marzo de 2009,

Pues sin la prescripción de los cinco años contados a partir de que se generó la deuda, no se podrá iniciar cobro coactivo, la administración contra el titular del ejecutivo, pues una excepción es que no exista el documento que preste merito ejecutivo, sin él no se podrá iniciar la acción. (Ministerio de Hacienda , 2009)

De igual forma, en concordancia con lo expuesto el Ministerio de Hacienda mediante concepto se pronunció frente a la capacidad de la administración para conformar el título ejecutivo objeto de cobro coactivo, a través de la expedición de la liquidación de aforo del impuesto predial, es decir claramente formuló los parámetros que alinderan la posición jurídica sobre el tema y que por competencia de sus funciones corresponde aplicar a los municipios.

Así las cosas, la administración tributaria sólo puede proferir liquidaciones oficiales de acuerdo con los términos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, específicamente el artículo 717 del ETN, lo cual también ha sido confirmado por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Concepto Jurídico N° 039571 emitido el 22 de diciembre de 2005 que a la letra dice:

Por medio de la cual se desarrolla la declaración tributaria, por medio de la cual se cobra a ciertos individuos estos impuestos porque tienen algún tipo de riqueza, pues estos impuestos ayudan a que el poder central los use para la distribución del poder descentralizado para cubrir las necesidades de los vulnerables, esto tiene algunos beneficios como retención en la fuente para que, a la hora de pagar, no paguen todo y también. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2005)

De igual forma, en concordancia con lo antes expuesto, mediante Asesoría Jurídica con Radicado de entrada 1-2015-028143, No. Expediente 8909/2015/RCO el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció frente a la capacidad de la administración para conformar el título

ejecutivo objeto de cobro coactivo, a través de la expedición de la liquidación del impuesto predial, es decir claramente formuló los parámetros que alinderan la posición jurídica sobre el tema y que por competencia de sus funciones corresponde aplicar a los municipios; determina en qué momento se declara la obligación como aforo es de cinco años, al igual que la firmeza del acto ya sea porque prescribió la acción o los motivos que coligieron estas, queda en firme después de cinco años al momento en que el contribuyente no surte ninguna acción, determina también las bases para liquidar el impuesto, pues sin estas, podrían existir injustos o desvíos de impuestos, de lo contrario se perdería competencia.

En este orden de ideas, y conforme con lo expuesto anteriormente la Administración tributaria solamente puede proferir las Liquidaciones de Aforo dentro de los 5 años contados desde la fecha en que venció el término para pagar el impuesto predial, conforme el calendario tributario de cada año, pues al hacerlo por fuera de dicho término la administración ya ha pedido la competencia o facultad para determinar el tributo.

Si transcurridos más de los 5 años el contribuyente no presentó la respectiva declaración y la administración tributaria (Subsecretaría de Asuntos Tributarios de Pereira) no profirió acto administración mediante el cual liquida oficialmente el impuesto, procede la “falta de competencia temporal para liquidar” o "Caducidad". En este punto se aclara que el término “caducidad” es doctrinario y no un término legal, pues el artículo 717 del E.T.N. no le otorga un nombre, como sí sucede con la prescripción contenida en los artículos 817 y 818 del E.T.N. o como sucede con otras áreas del derecho en los que las normas particulares asignan el término caducidad.

El término establecido en el artículo 717 del E.T.N. (Falta de Competencia Temporal o Caducidad) está previsto para llevar a cabo el proceso de determinación del impuesto y el término de prescripción se encuentra en los artículos 817 y 818 del E.T.N. es el establecido para ejecutar el proceso de cobro de las obligaciones tributarias.

Causación de la cartera (contablemente) - Registro de obligaciones tributarias en la cartera del Municipio de Pereira. En primer lugar, es importante recordar que las obligaciones a favor de la administración constan en documentos que a su vez se conforman de diferentes formas: sentencias judiciales en las cuales se imponga una obligación de pagar sumas de dinero a favor de la entidad pública, contratos junto con los actos en los que se decreta la caducidad, actos administrativos sancionatorios que contengan sumas líquidas a pagar, declaraciones tributarias, liquidaciones oficiales tributarias entre ellas liquidaciones aforo, de revisión, de corrección, etc.

De otro lado, la factura del impuesto predial emitida por la Subsecretaria de Asuntos Tributarios del Municipio de Pereira, no es por sí sola un título ejecutivo como se analizó en el capítulo anterior, razón por la cual en el evento en que el contribuyente no realice el pago respectivo, la Secretaría de Hacienda - Subsecretaria de Asuntos Tributarios procederá a proferir Liquidación de Aforo o Liquidación Oficial del Impuesto contra el contribuyente o sujeto pasivo, por el no pago del impuesto predial, documento que una vez finalizada la etapa de discusión tributaria configura el título ejecutivo susceptible de cobro por la jurisdicción coactiva.

No obstante lo anterior, se hace necesario recordar que los títulos ejecutivos deben cumplir con los requisitos, esto es, que contengan una obligación clara, expresa y exigible.

Obligación clara. Aquella que contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: naturaleza o concepto de la deuda, sujetos de la obligación: acreedor (entidad que emite el título), deudor (sujeto pasivo, identificado de manera clara e inequívoca), es decir el título ejecutivo de contener la clase y número de identificación del deudor o sujeto pasivo de la obligación, indicando si se identifica con NIT, cédula de ciudadanía o cédula de extranjería. Por consiguiente, no basta con que solamente se indique el nombre de la persona natural o jurídica pues la identificación no la otorga el nombre sino como se mencionó anteriormente la cédula o el respectivo NIT.

Obligación expresa. La que contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada o especificada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad.

Obligación exigible. Es la que no está sujeta a plazo o condición suspensiva, adicionalmente tratándose de actos administrativos se requiere que no hayan perdido su fuerza ejecutoria, por las causas establecidas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto la configuración de esta circunstancia imposibilita el cobro coactivo de la obligación contenida en el mismo.

A su vez, la Contaduría General de la Nación, mediante la Resolución 354 de 2007, señaló que, el régimen de contabilidad se regula, es decir el control que hace el plan general de contabilidad sobre los movimientos contables del estado, este régimen debe ser aplicado a entidades del poder público en todos los niveles y órganos autónomos creados para la descongestión del nivel central del Estado en sus facultades especiales.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la ejecución o el cobro coactivo del impuesto predial nace una vez se encuentra en firme la liquidación de aforo, liquidación oficial del impuesto, la

Resolución sanción, la sentencia que defina la actuación administrativa tributaria o a partir de la Ley 1819 de 2016 la factura del impuesto predial debidamente ejecutoriada (siempre que se agote el procedimiento de publicidad y contradicción previsto en el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016), que constituye el título ejecutivo es en ese preciso momento en que éste se debe incorporar a la cartera como una obligación a favor de la administración tributaria, lo que existe antes de la firmeza de los actos administrativos es una mera expectativa, pues el contribuyente o sujeto pasivo puede ejercer el derecho de defensa en el término correspondiente (recurso de reconsideración, acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa), todo lo cual podría conllevar a que se confirme o se revoque el acto administrativo.

Ahora bien, para clarificar las dos figuras, como se ha venido explicando, el término de caducidad, es el concerniente a los contribuyentes que omitieron el deber de declarar (impuestos declarativos) o el deber de pagar en las fechas definidas en el calendario tributario (impuesto predial), al efecto el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional, consagró el término de cinco (5) años para expedir las respectivas liquidaciones oficiales.

Se deberá proceder al cobro coactivo dentro del plazo razonable dado por la ley, sino la obligación prescribirá, es decir ya no se podrá demandar ante ningún ente ni jurisdicción bajo ninguna circunstancia.

De igual forma, en armonía con la norma anteriormente citada, el artículo 337 del Acuerdo Municipal N° 029 de 2015, preceptúa como término para proferir la Liquidación Oficial de Aforo el plazo de cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar.

Ahora bien, respecto de la obligación tributaria de pagar el impuesto predial, es menester recordar que el Estatuto Tributario Municipal de Pereira en el citado Acuerdo Municipal N°029 de 2015, establece el sistema de declaración del impuesto predial pero en la práctica aún no se ha implementado el mecanismo o formularios para tal fin, lo cual implica que la Administración expida la correspondiente factura, con el fin de que el contribuyente pague el impuesto predial dentro de los plazos señalados en el calendario tributario.

En el evento en que el contribuyente no pague dicha factura, la Administración procede a liquidar el impuesto predial mediante un acto administrativo, que para el caso corresponde a la Liquidación Oficial del Impuesto Predial, convirtiéndose ésta en el título ejecutivo objeto de cobro coactivo. Sin embargo, la expedición de la referida liquidación oficial debe ejecutarse atendiendo los principios que rigen la función pública, esto es los principios de eficiencia, celeridad, economía procesal, entre otros, y además atendiendo los términos establecidos en la legislación, pues no le está permitido a la administración, extender de manera indefinida en el tiempo, dicha facultad de liquidación de los impuestos.

En este orden de ideas y conforme con lo expuesto anteriormente, la Administración tributaria solamente puede proferir las Liquidaciones Oficiales del Impuesto Predial dentro de los 5 años contados desde la fecha en que venció el término para pagar el impuesto predial, conforme el calendario tributario de cada año, pues al hacerlo por fuera de dicho término, la administración ya ha perdido la competencia o facultad para determinar el tributo lo que en términos doctrinarios se denomina "Caducidad".

Luego de clarificado lo anterior, es importante resaltar que una vez notificada la Liquidación

Oficial del Impuesto Predial, el contribuyente dispone del término de (2) meses para interponer el recurso de reconsideración contra dicho acto administrativo, vencido dicho término, si el contribuyente no interpone el mencionado recurso, la Liquidación Oficial adquiere firmeza de conformidad con lo establecido en el artículo 829 del E.T.N. , y por consiguiente, la Subsecretaría de Asuntos Tributarios procederá a remitir a la Tesorería del Municipio de Pereira el título ejecutivo (Liquidación Oficial del Impuesto Predial) para su respectivo cobro a través de la jurisdicción coactiva.

En este punto, cabe destacar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 antes mencionado, la prescripción de las obligaciones fiscales a favor del Municipio de Pereira se rige por los artículos 817 y 818 del E.T.N., indicando que toda acción tiende a caducar o a prescribir, para el caso objeto de análisis de las obligaciones tributarias: prescribe la acción y caduca el derecho.

De lo anterior se colige que, la prescripción de las obligaciones tributarias es el castigo que impone la ley por la inoperancia e ineficiencia de la Administración Tributaria cuando no da inicio a los procesos de cobro coactivo, librando los respectivos mandamientos de pago y procediendo a su respectiva notificación.

En este sentido, el cobro coactivo de las obligaciones tributarias sólo es procedente cuando éstas constan en documentos que prestan mérito ejecutivo, es decir en títulos ejecutivos, tal y como lo establece el artículo 828 del E.T.N., así mismo, para que se configure el fenómeno de la prescripción también es necesario que exista un título ejecutivo, bien se trate de declaraciones tributarias o actos administrativos (Liquidación de Revisión, Liquidación de Corrección,

Liquidación Oficial de Aforo, Resoluciones sancionatorias, etc.). En este evento, la prescripción se configura por no haber obtenido el pago de la obligación dentro de los 5 años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, fecha de la presentación de la declaración extemporánea o la fecha de ejecutoria del acto administrativo, y se interrumpe la prescripción con la notificación del mandamiento de pago o con la suscripción de acuerdo de pago o facilidad de pago y demás causas establecidas en el artículo 818 del E.T.N.

En conclusión, el término establecido en el artículo 717 del E.T.N. (Falta de Competencia Temporal) está previsto para llevar a cabo el proceso de determinación del impuesto y el término de prescripción de los artículos 817 y 818 del E.T.N. es el establecido para ejecutar el proceso de cobro de las obligaciones tributarias.

De conformidad con los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario Nacional, se debe armonizar con el pronunciamiento de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el cual aclaró que el deber de la entidad pública, no es sólo iniciar la acción dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal, porque la acción de cobro no puede extenderse indefinidamente en el tiempo.

De otro lado, advirtió, que la Administración debe llegar al proceso de cobro coactivo para obtener en forma forzada el pago de las obligaciones bien sea por remate o por la adjudicación directa de los bienes, ambas con la misma finalidad: obtener la solución de la deuda, hasta concurrencia del valor debido. En este orden de ideas, la obligación se extingue desde la

adjudicación de los bienes, bien por el remate o por su adjudicación directa. (C. P. Jorge Octavio Ramírez). (Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 25000232700020090007601 (19819), 06/03/2016).

Lo anterior traduciría que los actos administrativos que se expidan cuando el proceso esté prescrito, estarían viciados de nulidad debido a que fueron expedidos sin competencia, pues, ya habría prescrito la acción de cobro. Además, infringen las normas en que debían fundarse y vulneran los derechos al debido proceso y de defensa.

Conforme a las disposiciones tributarias, la acción de cobro prescribe en el término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo para el proceso de cobro coactivo. Tales actos adquieren firmeza y quedan ejecutoriados en el momento en que se deciden, en forma definitiva, los recursos interpuestos y no es posible discutirlos ante la Administración.

4. PRESCRIPCIONES DECRETADAS EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA DURANTE LAS VIGENCIAS 2015 Y 2016

Para cuantificar los actos administrativos por medio de los cuales se decretó la prescripción tributaria durante los años 2015 y 2016 en el Municipio de Pereira, se solicitó a la Tesorera General durante la realización de la entrevista, la revisión de cada una de las resoluciones, registrando la información que no tiene carácter de reserva tributaria, tal como se estudió en el primer capítulo, por lo que se tuvo que omitir los siguientes datos: identificación catastral, matrícula inmobiliaria, identificación de la persona natural o jurídica, dirección del inmueble.

Por lo anterior, en la tabulación de la información tal como se puede revisar en los anexos (**ver anexos 8 y 9**), solo se pudo transcribir: el número de resolución de la declaración de prescripción, fecha de la resolución, indicación del sector (urbano - rural), valor aplicado por cada año (Interés Predial, Interés Predial Unificado, Carder, Área metro), para cada uno de los periodos objeto de estudio.

Ahora bien, durante la vigencia 2015 (**ver anexo 8**) fueron expedidas veinticinco (25) resoluciones de prescripción y en el año 2016 (**ver anexo 9**) se emitieron cuarenta y seis (46) actos administrativos, decretando la extinción de obligaciones tributarias bajo la misma causal. Como se puede apreciar durante la vigencia 2016, se duplicó la expedición de actos administrativos y adicionalmente se presenta otra diferencia importante, que durante el 2015, la entidad territorial reconoció la prescripción en su gran mayoría de actos administrativos únicamente por la vigencia 2002, mientras que durante la anualidad de 2016, decretaron la extinción de obligaciones por concepto del impuesto predial por vigencias 2003 a 2010.

Cabe precisar que en la anualidad de 2016 había iniciado un nuevo periodo de gobierno, por lo que la Secretaria de Hacienda a través de la Tesorera General, quien goza de competencia para adelantar los procesos administrativos de jurisdicción coactiva y a su vez, la facultad de decretar la prescripción de obligaciones tributarias, tramitaron las solicitudes de prescripción reconociendo la extinción de las mismas para diferentes vigencias a la del 2002.

La Tesorera General también aportó durante la consecución de la entrevista, el informe de auditoría al proceso de cobro coactivo adelantado la Contraloría Municipal, en él, se detalla que durante los años 2015 y 2016 el Municipio de Pereira expidió setenta y un (71) Resoluciones

mediante las cuales decretó la prescripción del impuesto predial unificado, por un valor total de mil setecientos treinta y dos millones trescientos noventa mil novecientos doce pesos (\$1.732.390.912), correspondiente a las vigencias 2010 y anteriores.

Para obtener el selectivo, la Contraloría aplicó una ficha técnica con un nivel de confianza del 90% y un margen de error del 10%, arrojando una muestra de diez y ocho (18) resoluciones por valor de mil trescientos ochenta y un millones seiscientos cuarenta y cuatro mil ocho pesos \$1.381.644.008 de los cuales nueve (9) corresponden a la vigencia 2015 por valor de ciento noventa y cuatro millones quinientos noventa y cuatro mil trescientos noventa y un pesos (\$194.594.391) y las restantes nueve (9) a la vigencia 2016 en cuantía de mil ciento ochenta y siete millones cuarenta y nueve mil seiscientos diez y siete pesos (\$1.187.049.617). De esta manera la cobertura del análisis representa un 79.8%, del valor de los actos administrativos expedidos por estos conceptos.

La Contraloría Municipal de Pereira como resultado de la auditoría especial al proceso de cobro coactivo de las prescripciones decretadas por la administración, durante las vigencias 2015 y 2016 específicamente al Impuesto Predial Unificado, conceptuó que la gestión de jurisdicción coactiva ejecutada por el Municipio de Pereira fue desfavorable, por cuanto no se observaba el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia en la gestión por parte del municipio de Pereira, así como la ausencia de implementación de instrumentos de gestión legal con la normatividad vigente, para la ejecución de las diferentes etapas procesales que componen la jurisdicción coactiva.

Las causas más recurrentes evidenciadas en la revisión aleatoria de los expedientes de los contribuyentes a los cuales se les decretó la prescripción durante las vigencias 2015 y 2016 fueron las siguientes:

Tabla 2. Causas de la prescripción del impuesto predial para las vigencias 2015 y 2016.

RESOLUCIÓN	ART 817 ESTATUTO TRIBUTARIO (PRESCRIPCIÓN CINCO AÑOS)	INEXISTENCIA DEL TÍTULO EJECUTIVO	AUSENCIA DE RESOLUCIÓN DE COBRO, MANDAMIENTO DE PAGO O ACUERDOS DE PAGO	NOTIFICACIÓN INDEBIDA	FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO
No.5 de 25 feb de 2015		X	X		X
No.C.M.Q.V.33 16 de oct de 2015		X			
No.JPH-C-5 de 25 feb de 2015			X		
No.SA-002 de 05 feb de 2015		X	X		X
No.SA-008 de 18 jun de 2015		X	X		
No.SA-014 de 28 dic de 2015		X	X	X	
No.MMP-127 de 20 oct de 2015		X	X		
No.MMP-129 de 22 oct de 2015	X			X	
No.MMP-131 de 20 nov de 2015		X	X		
No.5697 de 22 sep. de 2016	X				
No.56123 de 28 de oct de 2016	X			X	
No.56150 de 09 dic de 2016	X	X	X		
No.56151 de 09 dic de 2016	X		X		
No.56182 de 27 dic de 2016	X	X			
No.5683 de 14 sep. de 2016	X	X	X		
No.5698 de 22 sep. de 2016	X				
No.56154 de 12 dic de 2016	X	X	X	X	
No.5683 de 10 agosto de 2016	X		X		

Fuente: Informe Final - Auditoria proceso cobro coactivo 2015 y 2016 por la Contraloría Municipal de Pereira.

Del anterior cuadro se pudo determinar que una de las falencias mayormente presentadas, radicó en la carencia de emisión de mandamientos de pago, así como la correcta notificación del mismo. A su vez, los funcionarios que debían adelantar las gestiones administrativas para interrumpir el termino de prescripción, ya fuera obteniendo que el deudor suscribiera con la entidad un acuerdo o facilidad de pago o la misma notificación del mandamiento de pago, no lo

hicieron y condujo al reconocimiento de la prescripción de obligaciones tributarias y esto sucede como consecuencia de no agotar y dar continuidad a las diferentes etapas que conforman el proceso de jurisdicción coactiva, ya sea por desconocimiento de cómo hacerlo y/o por falta de herramientas administrativas que faciliten el ejercicio en su ejecución. Lo anterior, se pudo comprobar en el sentido que el Municipio de Pereira no cuenta con una matriz o manual de procedimientos clara y explícita, ni ha proporcionado a sus funcionarios y/o contratistas instrumentos de gestión legal con la normatividad vigente del proceso, con el fin de reducir las falencias durante la ejecución del proceso en sede administrativa, conllevando a la causación de la prescripción de obligaciones tributarias.

8. RESULTADOS

En Colombia se han realizado muchas reformas normativas en materia tributaria, creando un híbrido legal y no, como un procedimiento unitario consignado en una Ley específica, puesto que la regulación se encuentra en una norma especial como lo es el Estatuto Tributario Nacional pero adicionalmente se debe contemplar las estipulaciones de la Ley 1437 de 2011 y el Código General del Proceso.

El municipio de Pereira, solo hasta el año 2016 actualizó su Reglamentó Interno de Cartera, es decir que desde el año 2007 aplicaba una regulación interna del proceso sin todos los beneficios y herramientas que ofrecía la Ley, las cuales así no estuviera reunido todo el proceso en la norma especial (Estatuto Tributario Nacional), si hubiesen logrado unificarlo en una regulación administrativa interna, actualizándolo de manera permanente, facilitando su aplicación de las diferentes etapas que componen el proceso de jurisdicción coactiva.

A su vez, la entidad territorial no ofrece a los funcionarios y/o contratistas el acompañamiento necesario para fomentar el aprendizaje constante en materia de jurisdicción coactiva, puesto que solo está ofreciendo capacitaciones cada seis (6) meses, en un escenario contractual que es fluctuante y en el que no siempre se cuenta con el mismo equipo de apoyo para la ejecución del proceso administrativo de cobro coactivo. Esa inconstancia en la contratación, conlleva a carecer de un equipo permanente y capacitado. Adicionalmente, existe carencia de herramientas administrativas para los funcionarios y/o contratistas que faciliten el entendimiento de las diferentes etapas del proceso, como lo explicó la Tesorera en entrevista, se transcribe textualmente su comentario: “el desconocimiento para la ejecución adecuada de las mismas conlleva a que la entidad territorial cometa vicios en el procedimiento, acarreando el aumento del fenómeno de la prescripción tributaria”.

El Municipio de Pereira actualmente está trabajando en la reorganización de su archivo, en la digitalización de expedientes y en el registro de etapas procesales en el Sistema de Gestión Tributaria (AirePlus), esto permite tener una seguridad jurídica y procesal de los tramites efectuados, así como permitir el seguimiento de la gestión efectuada y el estado de recuperación de cartera.

Por otro lado, el manual de procedimientos del Municipio de Pereira (**ver anexo 4**), solo ha desarrollado un breve resumen de este proceso, sin especificar cada una de las etapas que lo conforman, ni haciendo referencia de las normas vigentes aplicables. Como puede observarse, al no contar el municipio de Pereira con una herramienta de consulta detallada del proceso de jurisdicción coactiva, conlleva a que el funcionario y/o contratista quien debe ejecutar las etapas procesales incurra en errores en la gestión procesal en sede administrativa, aumentando los

efectos de la prescripción tributaria y a dirimir posibles procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Esta falencia fue también evidenciada por la Contraloría Municipal cuando adelantó auditoria al proceso de jurisdicción coactiva.

Del análisis anteriormente descrito, como resultado del presente trabajo se propone un nuevo modelo de matriz de procedimientos para el Municipio de Pereira, planteando a su vez, unos instrumentos de gestión legal (**ver anexo 10 - carpeta**) para la ejecución adecuada de las diferentes etapas procesales, contemplando la normatividad vigente que regula la materia, con el fin de facilitar la aplicación del proceso de jurisdicción coactiva, reduciendo la prescripción de las obligaciones tributarias por concepto del impuesto predial unificado.

CONCLUSIONES

En referencia a la obligación de la Administración o a el Municipio de Pereira respecto a la acción de cobro coactivo, de conformidad con los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, la Sección Cuarta del Consejo de Estado aclaró que su deber no solo es iniciar la acción dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal, porque la acción de cobro no puede extenderse indefinidamente en el tiempo. De otro lado, advirtió, que la Administración debe llegar al proceso de cobro coactivo para obtener en forma forzada el pago de las obligaciones bien sea por remate o por la adjudicación directa de los bienes, ambas con la misma finalidad: obtener la solución de la deuda, hasta concurrencia del valor debido. En este orden de ideas, la obligación

se extingue desde la adjudicación de los bienes, bien por el remate o por su adjudicación directa, concluyó (C. P. Jorge Octavio Ramírez). (Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 25000232700020090007601 (19819), 06/03/2016)

Lo anterior significa que los actos administrativos que se expidan cuando el proceso este prescrito, estos actos estarían viciados de nulidad debido a que fueron expedidos sin competencia, pues, ya habría prescrito la acción de cobro. Además, infringen las normas en que debían fundarse y vulneran los derechos al debido proceso y de defensa.

Conforme a las disposiciones tributarias, la acción de cobro prescribe en el término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo para el proceso de cobro coactivo. Tales actos adquieren firmeza y quedan ejecutoriados en el momento en que se deciden, en forma definitiva, los recursos interpuestos y no es posible discutirlos ante la Administración.

Además, la Administración debe tener en cuenta si ejerció o no ejerció la acción de cobro en el término previsto en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, pues si dejó pasar más de cinco años, contados desde el momento en que el título ejecutivo quedó ejecutoriado, para iniciar las actuaciones correspondientes, entonces perdió competencia para ejercer la acción de cobro, según concepto expuesto en Sentencia por el Consejo de Estado.

Debe tenerse en cuenta los artículos 679, 680 del Estatuto Tributario Nacional, a pesar que en su totalidad del equipo de abogados de cobranzas del Municipio de Pereira son contratistas y no funcionarios públicos, los documentos realizados por cada uno de ellos, están suscritos por la Tesorera General, quien obra como funcionaria pública, los artículos mencionados estipulan las

sanciones especiales contempladas por normas tributarias, aplicables a funcionarios de la administración. Además, es importante recalcar que no ejercer el cobro de las obligaciones por parte de la administración municipal acarrea un hecho generador del daño al patrimonio público y responsabilidad fiscal.

Como se estudió anteriormente, la posición del Consejo de Estado en Sentencia 25000232700020090007601 (19819), 06/03/2016) aclara, que el deber de la Administración no solo consiste en iniciar la acción dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal, porque la acción de cobro no puede extenderse indefinidamente en el tiempo.

Se observa que indistintamente de la aplicación de la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria o prescripción de la acción, los efectos son los mismos, de tal suerte que si el mandamiento de pago se notificó no tendrá lugar la ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutoria o prescripción de la acción de cobro, pero si la Ley 1066 de 2006 contempló otros casos por el cual se puede interrumpir, así como se puede suspender el termino de prescripción.

Durante los años 2015 y 2016, el Municipio de Pereira expidió 71 Resoluciones mediante las cuales decretó prescripciones, caducidad y pérdida de fuerza ejecutoria del Impuesto Predial Unificado, por un valor total de mil setecientos treinta y dos millones trescientos noventa mil novecientos doce pesos (\$1.732.390.912), correspondiente a las vigencias 2010 y anteriores. Para obtener el selectivo se aplicó una ficha técnica con un nivel de confianza del 90% y un margen de error del 10%, arrojando una muestra de diez y ocho (18) resoluciones por valor de mil

trescientos ochenta y un millones seiscientos cuarenta y cuatro mil ocho pesos \$1.381.644.008 de los cuales nueve (9) corresponden a la vigencia 2015 por valor de ciento noventa y cuatro millones quinientos noventa y cuatro mil trescientos noventa y un pesos (\$194.594.391) y las restantes nueve (9) a la vigencia 2016 en cuantía de mil ciento ochenta y siete millones cuarenta y nueve mil seiscientos diez y siete pesos (\$1.187.049.617). De esta manera la cobertura del análisis representa un 79.8%, del valor de los actos administrativos expedidos por estos conceptos.

No obstante, el Municipio de Pereira decretó prescripciones, caducidad y pérdida de fuerza ejecutoria del Impuesto Predial Unificado solicitado por los contribuyentes durante los años 2015 y 2016, observando la ineficiencia e inactividad del Municipio de Pereira al no realizar el respectivo proceso de la acción de cobro sobre el recaudo de este impuesto, generando un presunto detrimento al patrimonio de la entidad territorial por cuanto no se observa el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en la gestión del proceso.

Frente a la reglamentación del proceso de jurisdicción coactiva en el Municipio de Pereira para el periodo evaluado era aplicable el Decreto 101 del 15 de febrero de 2007, por medio del cual la entidad expidió el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera; no obstante, es preciso anotar que éste fue derogado por el Decreto 1003 del 16 de diciembre de 2016 el cual se encuentra vigente a la fecha.

En cuanto a las actuaciones realizadas por el área de Cobro Coactivo durante la vigencia 2015, no se obtuvo la información suficiente para establecer un comparativo con las realizadas en el siguiente año. En cuanto a los registros de las etapas procesales en Sistema de Gestión Tributaria (Aireplus), se observó un mejoramiento notorio en el registro de éstas, durante la vigencia 2016.

En lo que respecta a la exigibilidad de los impuestos, para efectos de determinar el término de la prescripción se establece que ésta no es relativa a la fecha de causación de los impuestos, sino a la firmeza del acto administrativo de reconocimiento o liquidación del tributo, el cual constituye el título para iniciar la ejecución. Significa lo anterior que a partir de este momento se empieza a contar el plazo de cinco (5) años que fija la ley para que la administración proceda al cobro del crédito por la vía de la jurisdicción coactiva y solo si deja transcurrir el término concedido sin reclamar su acreencia, puede y debe haber lugar a la prescripción.

Así las cosas, se evidencia una débil gestión por parte de las administraciones anteriores, dando origen a las prescripciones decretadas por solicitud de los contribuyentes durante las vigencias 2015 y 2016 la cual se traduce en la falta de procesos oportunos en el cobro y la elaboración de los mandamientos de pago, conforme a lo estipulado en el Estatuto Tributario Art. 817 y 818, lo anterior puede constituir un presunto detrimento patrimonial en cuantía de mil setecientos treinta y dos millones trescientos noventa mil novecientos doce pesos m/cte. (\$1.732.390.912), conforme a lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

Las causas más recurrentes evidenciadas en las resoluciones que decretaban la prescripción durante las vigencias 2015 y 2016 fueron las siguientes:

Tabla 2. Causas de la prescripción del impuesto predial para las vigencias 2015 y 2016.

RESOLUCIÓN	ART 817 ESTATUTO TRIBUTARIO (PRESCRIPCIÓN CINCO AÑOS)	INEXISTENCIA DEL TÍTULO EJECUTIVO	AUSENCIA DE RESOLUCIÓN DE COBRO, MANDAMIENTO DE PAGO O ACUERDOS DE PAGO	NOTIFICACIÓN INDEBIDA	FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO
No.5 de 25 feb de 2015		X	X		X
No.C.M.Q.V.33 18 de oct de 2015		X			
No.JPH-C-5 de 25 feb de 2015			X		
No.SA-002 de 05 feb de 2015		X	X		X
No.SA-008 de 18 jun de 2015		X	X		
No.SA-014 de 28 dic de 2015		X	X	X	
No.MMP-127 de 20 oct de 2015		X	X		
No.MMP-129 de 22 oct de 2015	X			X	
No.MMP-131 de 20 nov de 2015		X	X		
No.5697 de 22 sep. de 2016	X				
No.56123 de 28 de oct de 2016	X			X	
No.56150 de 09 dic de 2016	X	X	X		
No.56151 de 09 dic de 2016	X		X		
No.56182 de 27 dic de 2016	X	X			
No.5683 de 14 sep. de 2016	X	X	X		
No.5696 de 22 sep. de 2016	X				
No.56154 de 12 dic de 2016	X	X	X	X	
No.5663 de 10 agosto de 2016	X		X		

Fuente: Informe Final - Auditoria proceso cobro coactivo 2015 y 2016 por la Contraloría Municipal de Pereira.

Adicionalmente, en cuanto a la revisión física de un (1) expediente del Impuesto Predial Unificado por medio del cual se decretó la prescripción tributaria, se observó que algunos documentos no conservaban un orden cronológico, no se encontraban foliados o en ocasiones estaban repetidos, adicionalmente los expedientes no contienen la totalidad de actuaciones surtidas por la entidad, ni poseen hoja de control.

Adicionalmente se pudieron determinar otras falencias que conllevan al Municipio de Pereira a decretar la prescripción de obligaciones tributarias:

Falencias en la información catastral. La Falta de actualización catastral por parte del IGAC, genera los siguientes inconvenientes.

1) Error en la identificación actual de propietario. Al realizar acuerdos de pagos, se debe solicitar autorizaciones o documentos soporte que revelen el actual propietario, dado que si no presentan dicha documentación no se puede realizar el acuerdo.

2) Errores en la estratificación predial. Al estar indebidamente estratificado un predio, la facturación se liquida bajo una información errónea, lo cual se genera valores indebidos, que en la mayoría de los casos, termina siendo un valor mayor al que el contribuyente debe pagar.

3) Los datos de los inmuebles, como lo es la clasificación del destino del predio al reportarlas equivocadamente, las tarifas se fijarán de una manera equivocada.

4) Las visitas técnicas a los predios al no hacerlas de manera periódica, se pueden presentar fallas en el reporte del estado actual del predio, como en:

- a) Área del terreno.
- b) Si ya está construido o continúa siendo un lote sin construir.

Estas condiciones al no reportarlas de acuerdo con la realidad, se generan una facturación equivocada al contribuyente.

5) Demora en la actualización de la base de datos de propietarios. Genera errores para el proceso de Fiscalización como en los procesos de cobro coactivo, dado que no se están dirigiendo

los actos administrativos expedidos por la Administración al obligado legitimado para ello

Las direcciones suministradas por el IGAC, son inexactas, es decir o no están actualizadas o están erróneas o son genéricas (ejemplo: vía Alcalá lote 3) no se precisa la dirección real y exacta del inmueble, lo que a la Entidad Territorial, le genera una problemática en el momento de las notificaciones, tanto para la distribución de la facturación como en la notificación de los actos administrativos, como : liquidaciones oficiales de deuda, mandamientos de pago, y demás gestiones necesarias que realizan los procesos de fiscalización y cobro coactivo para el desarrollo normal de su proceso, quedando una notificación indebida de los actos, pudiendo generar este hecho una causal de excepción, el cual puede desvirtuar un proceso de cobro coactivo, impidiendo que el Municipio de Pereira recaude debidamente las rentas a su favor.

6) La información catastral no coincide en muchas ocasiones con la información registral de un inmueble. Lo que conduce a facturar indebidamente como en el caso de los procesos de cobro coactivo, dado que en muchas ocasiones puede generarse el acto jurídico de desenglobe de un predio de mayor extensión y al no generarse una ficha catastral independiente, tal como lo indica la misma escritura pública, no se factura de manera individual a los predios desenglobados, si no al predio de mayor extensión, cuando en la realidad, tanto el área, propietario, son distintos.

Las fichas catastrales no coinciden con las matrículas inmobiliarias, o más grave aún, el IGAC, en la base de datos que suministra, nos comparte la identificación catastral sin aportar en muchas de ellas el número de matrícula inmobiliaria.

7) Cuando se reporta un contribuyente a la Contaduría General de la Nación como deudor moroso del Estado, al no tener la información actualizada, surge que durante un tiempo

determinado se realice la venta del inmueble y cambie el titular o propietario, y al no tener actualizada esta información, al momento de realizar consulta al sujeto de impuesto, aún registraría el anterior propietario y al estar reportado, no puede generarse acuerdo de pago alguno, por prohibición expresa del Reglamento de Cartera.

Esta consulta y este proceso se debe dar cumplimiento en razón a los numerales 5 y 6 del artículo 2° del Ley 1066 de 2006:

Art 2° Ley 1066 de 2006 “5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.

Al no tener una base de datos actualizada, inhibe a que el nuevo propietario que en la mayoría de ocasiones no tiene contacto con el anterior titular, pueda hacer un acuerdo de pago, puesto que como se explicó anteriormente, si en la consulta de ficha catastral nos arroja el anterior propietario y este está reportado, no se le puede otorgar una facilidad de pago.

8) Una identificación errónea por parte del IGAC, en cuanto tipo de conservación del bien, o clasificación destino, conlleva a una indebida aplicación de las tarifas.

9) Al no estar las direcciones actualizadas, el número de devoluciones de correspondencia, o de notificaciones que no fueron efectivas, son en proporciones elevadas.

Falencias administrativas.

1) Los registros de obligaciones de pago a favor del Municipio de Pereira que no consten en un título ejecutivo no deben incluirse como cartera hasta tanto no sea constituido el respectivo título ejecutivo, como actualmente se hace.

2) Adecuar la Matriz o el Manual de Procedimientos del proceso de jurisdicción coactiva en el Municipio de Pereira, detallando cada una de las etapas procesales, identificando el funcionario responsable para ejecutar cada actividad y las normas vigentes aplicables, con el fin de no incurrir errores en la gestión procesal en sede administrativa evitando aumentar el riesgo a el Municipio de Pereira a dirimir posibles procesos judiciales ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

3) Las facturas del impuesto predial no se deben registrar en la cartera o cuentas por cobrar, hasta tanto no se encuentren debidamente liquidadas a través de acto administrativo o liquidación oficial del impuesto, el cual además debe estar notificado y en firme o ejecutoriado. Por el contrario, aquellos actos administrativos o liquidaciones oficiales que aún no se encuentran en firme deben registrarse en cuentas de orden, pues sobre ellos sólo existe una mera expectativa o un posible futuro ingreso, que no se puede establecer sino hasta la ejecutoria o firmeza del acto.

4) El Municipio de Pereira actualmente no ha dado aplicabilidad al artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, en donde permite a los municipios o entidades territoriales a adoptar el sistema de facturación mediante el cual se agote el procedimiento de determinación del tributo (predial o vehículos), siempre que se cumplan los requisitos contenidos en la norma.

5) Actualización normativa del manual de cobro administrativo coactivo y de recaudo de cartera, para así brindar una herramienta a la administración municipal para la obtención de

recursos, lo que repercutirá en el bienestar social, económico y cultural del municipio de Pereira, y que beneficia a todos sus habitantes y a la región.

6) Falta de implementación de herramientas de aprendizaje del proceso de jurisdicción coactiva, ejemplo: flujogramas del proceso permitiendo mayor entendimiento de la norma.

7) Se ofrecen pocas capacitaciones al año en el entendido que la contratación del área de cobro coactivo del Municipio de Pereira es fluctuante.

Prospectiva:

Para que se configure el fenómeno de la prescripción es necesario que exista un título ejecutivo, bien se trate de declaraciones tributarias o actos administrativos. En este evento, la prescripción se configura por no haber obtenido el pago de la obligación dentro de los 5 años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, fecha de la presentación de la declaración extemporánea o la fecha de ejecutoria del acto administrativo (Liquidaciones Oficiales, Resoluciones sancionatorias, etc). La prescripción se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago o con la suscripción de acuerdo de pago o facilidad de pago.

El término para liquidar los impuestos es de 5 años contados a partir del vencimiento para declarar o en el caso del impuesto predial a partir del vencimiento para el pago.

Si transcurridos más de los 5 años el contribuyente no presentó la respectiva declaración y la administración tributaria (Subsecretaría de Asunto Tributarios de Pereira) no profirió acto administrativo mediante el cual liquida oficialmente el impuesto, procede la Falta de Competencia Temporal para Liquidar o "Caducidad". En este punto se aclara que el término caducidad es doctrinario y no legal, pues el artículo 717 del E.T.N. no le otorga un nombre, como

sí sucede con la prescripción. Adicionalmente, el concepto de la DAF reitera en lo que he venido insistiendo y es que el vencimiento de los 5 años para liquidar no requiere un acto administrativo que lo decrete, caso contrario al de la prescripción que si requiere decreto. Sin embargo, estos casos pueden presentarse al Comité de Sostenibilidad Contable con el fin de que se ordene la supresión o depuración de los registros contables. Así mismo esto le es aplicable para el caso de la prescripción de obligaciones tributarias, disminuyendo el desgaste administrativo de emitir resolución por contribuyente.

En los casos en que no se profirieron liquidaciones oficiales, al no existir títulos ejecutivos, dichos valores no deben registrarse en la cartera de la entidad, toda vez que no pueden ser objeto de cobro al carecer del documento soporte idóneo, es decir la Liquidación Oficial de Aforo, situación que debe corregirse y conllevar a la depuración de los valores que actualmente están registrados como cartera en el Municipio de Pereira.

Ahora bien, la competencia para establecer cuáles valores o registros son objeto de depuración porque no fueron expedidas las liquidaciones oficiales del impuesto y por ende, no hay título ejecutivo que contenga la obligación, es una labor que debe realizar la Subsecretaría de Asuntos Tributarios, toda vez que es el área que tiene conocimiento cuántas y cuales liquidaciones oficiales se profirieron y si fueron notificadas, pues en el caso que no se hayan notificado no pueden cobrarse coactivamente. De manera que, el total de registros a depurar se obtiene de un cruce de base de datos entre el listado de predios que existían a primero de enero de cada año gravable y se resta el listado de inmuebles respecto de los cuales se pagó el impuesto predial y

luego se resta el listado de liquidaciones oficiales proferidas, lo que da como resultado el universo de predios que no fueron objeto de liquidación oficial.

Por todo lo anterior, se concluye que el Municipio de Pereira a pesar de reglamentar el proceso de jurisdicción coactiva y de saneamiento contable, aún requiere incorporar dentro de su reglamentación interna u operativa, herramientas que permitan esclarecer este proceso tan denso y complejo con el fin de posibilitar a los funcionarios y contratistas quienes ejecutan las diferentes etapas procesales, los conocimientos actualizados y necesarios que les permita realizar de manera correcta cada uno de los tramites, reduciendo los vicios de procedimiento, obteniendo mayor control en los procesos, aumentando el recaudo de cartera y mejorando la gestión administrativa, reduciendo de esta manera el reconocimiento de prescripciones de obligaciones tributarias. Para todo lo anterior, se expone en las ilustraciones (**ver anexos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20**) un resumen de los procedimientos analizados a través del desarrollo del presente trabajo en calidad de conclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrea, P. C. (2017). *CULTURA TRIBUTARIA EN COLOMBIA*. Obtenido de <https://repository.uniminuto.edu/bitstream/handle/10656/5404/CULTURA%20TRIBUTARIA%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Argueta, L. (2006). *Impuesto predial y descentralización fiscal del Estado*. ECA.
- Avendaño. (s.f.). *La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial*. Obtenido de [Tesis de posgrado]: <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/la%20importancia%20del%20>
0
- Bermúdez, E. (2015). *La reglamentación del avalúo catastral y las razones para el incremento*. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2755/2/RAE%20EDWARD%20BE>
R
- Bernal, C. &. (2016). *Análisis sobre el comportamiento del recaudo del impuesto*. Obtenido de <https://stadium.unad.edu.co/preview/UNAD.php?url=/bitstream/10596/8587/3/4638337>
5
- Bohorquez., A. M., Becerra., L. A., & Forero, J. E. (s.f.). *El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de*. Obtenido de Banco de

la República: <https://www.banrep.gov.co/es/el-impuesto-predial-colombia-evolucion-reciente-comportamiento-las-tarifas-y-potencial-recaudo-0>

Bromberg, P. (2009). Cultura tributaria como política pública. *Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia*.

Cannan, E. (1912). *The History of Local Rates in England* (2ª ed ed.). England: P.S. Kingand Compañy.

Congreso de la República , artículo 261 de la Ley 1753 de 2015 (Congreso de la República 2015).

Congreso de la República, Decreto 624 (Congreso de la República 1989).

Congreso de la República. (1993). *Ley 80 de 1993*.

Congreso de la República, Ley 788 del 2002 (2002).

Congreso de la República, numeral 6 del literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 (2012).

Congreso de la República, artículo 355 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 (Congreso de la República 2016).

Consejo de Estado , 1426 (Consejo de Estado 14 de diciembre de 2000).

Consejo de Estado , Sentencia 1295 (Consejo de Estado 07 de junio de 2001).

Consejo de Estado, Sentencia (Consejo de Estado 21 de septiembre de 2006).

Consejo de Estado, , Expediente 2399 (Consejo de Estado 10 de noviembre de 2006).

Contraloría General de la República , Concepto Jurídico N°48288 (Contraloría General de la República 16 de diciembre de 2005).

Contreras, C. (2012). *Jurisdicción coactiva en Colombia [Monografía de grado]*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9126/2/ContrerasVillalobosCarlosF>
e

Coronel, L. &. (2015). *Cultura de la población colombiana con la contribución del*. Obtenido de
de
<http://repositorio.ufpso.edu.co:8080/dspaceufpso/bitstream/123456789/769/1/27897.pdf>

Corte Constitucional , Sentencia C-905 (Corte Constitucional 04 de diciembre de 2014).

Corte Constitucional , T- 414 (Corte Constitucional 16 de junio de 1992).

Corte Constitucional , Sentencia C-405 (Corte Constitucional 1998).

Corte Constitucional , sentencia C-401 de 2010 (Corte Constitucional 2010).

Corte Constitucional, 1995, Sentencia T-261 (Corte Constitucional 20 de junio de 1995).

Corte Constitucional, Sentencia C, 666 (Corte Constiucional 2000).

Corte Constitucional, Sentencia T-261 , Sentencia T-261 (Corte Constitucional, 20 de junio de 1995).

Dávila, G. (2010). *Procesos de cobro coactivo actuales en el municipio de Cúcuta*. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/9410>

DIAN. (1996). *Concepto -090058 de noviembre 26 .*

DIAN. (1999). *Concepto - 044060 del 1 de diciembre.*

DIAN. (2005). *Oficio 057336 del 23 de agosto .*

DIAN. (2013). *Concepto 645 de 28 de agosto .*

DIAN. (2015). *oficio 000742 de 3 de junio .*

Díaz, N. L. (22 de Diciembre de 1997). El impuesto predial unificado. *El Tiempo.*

Eheberg, V. (s.f.). op.cit.,.

Golia, J. (21 de Diciembre de 2003). SENIAT:Evasión cero. *Revista Dinero 180.* Recuperado el 2020

Hinestrosa, F. (2015). *Tratado de las Obligaciones II: Negocio Jurídico II.*

Intergubernamentales, M. d. (1982). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia : informe final de la Mision.* Bogotá : Departamento Nacional de Planeación.

Iregui, M. &. (2004). *El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Borradores de economía.*

Javeriana, P. U. (2004). *El puesto de la racionalidad en las ciencias sociales desde la perspectiva de Jon Elster.* Obtenido de Rusbel Martínez R.:
<https://www.javeriana.edu.co/cuadrantephi/sumario/articulos28.htm>

Mccluskey, W. (2001). El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional. Seminario. Porto Alegre, Brasil.

Medellín, A. d. (2015). Obtenido de

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_9/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2015/Cobro%20Coactivo.pdf

Ministerio de Hacienda , Concepto Jurídico N°007367 (18 de marzo de 2009).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Concepto Jurídico N° 039571 (22 de diciembre de 2005).

Montoya, Á. (s.f.). Ley 128/41 art.11 El impuesto predial unificado. En Á. Montoya.

Municipio de Pereira, Acuerdo Municipal N° 029, N° 029 (Municipio de Pereira 2015).

Parra, O. y. (2010). *“Evasión de impuestos nacionales en Colombia. 2001 – 2009.* Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Piñeros López, M. (2013). *Universidad Pedagógica Nacional.* Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12209/605>

Ruz, A. (2015). *Ensayo sobre el impacto de los impuestos en Colombia.* Obtenido de <https://es.slideshare.net/AidaLuzRuzEscorcia/ensayo-impacto-de-los-impuesto-en-colombia>

Sadmo, A. &. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 323-338.

Sánchez, C. (2014). *Caracterización del proceso de recaudo del impuesto predial unificado en el*. Obtenido de

<http://repositorio.ufpso.edu.co:8080/dspaceufpso/bitstream/123456789/222/1/25167.pdf>

Secretaría de Hacienda Caldas (2015).

Secretaria de Hacienda Municipio de Pereira, Resolución No. CC-00001-1 , Resolución No. CC-00001-1 (2014).

Secretaria de Manizales (2016).

Sentencia C, 666 (Corte Constitucional 2000).

Torres & Tamez, X. (2011). *Desafíos en la recaudación del impuesto predial en el Estado de San Luis de Potosí*. Obtenido de Perspectiva actual en el Municipio de Ciudad Valles:

<http://www.worldcat.org/title//desafios-en-la-recaudacion-del-impuesto-predial-en-el-estado-de-san-luis-potosi-perspectiva-actual-en-el-municipio-de-ciudad-valles/>

Vizcaíno, C. G. (1999). *Derecho Tributario Tomo I*. Buenos Aires: Depalma.

