RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS – Modelos. Son de la declaración privada y el coercitivo / MODELO DE RECAUDADIÓN DE DECLARACIÓN PRIVADA – Noción. Características / MODELO DE RECAUDACIÓN COERCITIVO – Procedimiento / OBLIGACIÓN TRIBUTARIA – Requisitos / ACTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO – Listado enunciativo / OBLIGACIONES FISCALES – Término de prescripción. Es de cinco años contados a partir de la fecha en que se hacen legalmente exigibles / CONTEO DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN – Fechas que se deben tener en cuenta / SOLICITUD DE LA PRESCRIPCIÓN DE COBRO – Procedencia. Puede ser como excepción del fundamento de pago en ejercicio del derecho de petición / CONTEO DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN CUANDO EL CONTRIBUYENTE ES EL OBLIGADO A DECLARAR EL IMPUESTO – Reglas / CONTEO DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN CUANDO LA ADMINISTRACIÓN ES LA OBLIGADA A LIQUIDAR EL IMPUESTO – Reglas

[E]xisten dos modelos para pagar impuestos: uno, el más usado y eficiente, es el de la declaración privada, esto es, el pago espontáneo en cumplimiento de una norma (ley, acuerdo, ordenanza) que imponga el tributo y las condiciones de liquidación y pago (hecho generador, sujeto pasivo, tarifa, base gravable, plazos). En este modelo, la administración suministra formularios o papeles para facilitar la declaración y el pago del tributo. Y el otro modelo es el coercitivo: el Estado manda un cobro a cada contribuyente, estipulando en el "recibo" o en la "factura", no importa la denominación del documento, la liquidación y el plazo para el pago. El caso es que, en ambas actuaciones se gestan actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas pues, finalmente, bajo cualquier modelo, el contribuyente está conminado a cumplir el deber legal de contribuir a las cargas y finanzas públicas. El modelo más eficiente para el recaudo del impuesto es el de la autodeclaración y pago, pues establece a cargo del contribuyente la obligación de denunciar los hechos generadores del impuesto y los elementos necesarios para liquidarlo. En este modelo de la declaración privada, primero se paga y luego la administración revisa la declaración mediante requerimientos y liquidaciones oficiales que pueden ser controvertidas mediante el ejercicio de los recursos de ley. Una vez en firme la declaración del impuesto o las liquidaciones que las revisan, podrán ser cobradas coactivamente por la propia administración. Ahora bien, cuando la autoridad tributaria es la que se encarga de liquidar el impuesto puede utilizar múltiples formas. En este modelo es de común ocurrencia que las actuaciones administrativas de determinación del impuesto sean sencillas, pues, las autoridades tributarias pueden, simplemente, conminar al contribuyente a que se acerque a las oficinas de tesorería para enterarse de la liquidación del impuesto y para pagarlo, o pueden enviar al domicilio del contribuyente las cuentas de cobro, las facturas, los formularios diligenciados del impuesto, etc. La autoridad tributaria debe enterar de manera previa al contribuyente sobre el cobro del impuesto, de manera masiva o de manera individualizada, estableciendo plazos de pago y precisando lugares en donde se debe hacer el pago. Adicionalmente, debe informar las oportunidades, la forma y las autoridades ante las que se puede controvertir el impuesto. En estos casos, entonces, a diferencia del otro modelo, el recaudo del impuesto depende de la eficiencia de la autoridad que administra el impuesto, que tiene la obligación de exigir su pago inmediatamente se causa y, a más tardar, mientras no esté prescrita la obligación tributaria. Expedida la liquidación, podrá otorgar los recursos de ley para que pueda ser controvertida, en aras de garantizar el derecho de defensa y de contradicción. Para efectos de exigir el pago, entonces, es relevante tener en cuenta que, independientemente del método de administración de recaudo del impuesto que se utilice, se requiere que la obligación tributaria sea clara, expresa y actualmente exigible. La obligación tributaria es clara y expresa

cuando se identifica al sujeto obligado y la cuantía de la obligación. Y es actualmente exigible cuando la obligación es incontrovertible. El artículo 828 ET dispone que prestan mérito ejecutivo, entre otros, los siguientes actos: Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional. Correlativamente con esa disposición, el artículo 817 ET, vigente hasta el año 2002, establecía que las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles. Y que los mayores valores u obligaciones determinados en actos administrativos, en el mismo término, contado a partir de la fecha de su ejecutoria. El artículo 86 de la Ley 788 de 2002, modificó el artículo 817 ET y estableció estas fechas a partir de las que se debe contar el plazo de prescripción: La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. Cuando el contribuyente alega que la obligación no es exigible, lo pertinente es que proponga la prescripción de la acción de cobro como una excepción contra el mandamiento de pago librado dentro de un proceso administrativo de cobro coactivo. No obstante, nada impide que la prescripción se solicite, en ejercicio del derecho de petición, cuando la autoridad tributaria libra una cuenta de cobro, una factura o una liquidación, pues, como se precisó, estas son formas que pueden utilizar las autoridades tributarias para liquidar el impuesto, y, como tales, son verdaderos actos administrativos, pues crean una situación jurídica, concretamente, la de imponer a determinada persona la obligación de pagar un tributo. (…) [E]l numeral 4 del artículo 817 ET, vigente a partir del año 2013, también dispone que el plazo de prescripción se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo. Esta norma se refiere a aquellos casos en que, siendo el contribuyente el obligado a declarar el impuesto, no lo hace y la administración, entonces, le formula una liquidación de aforo, que es un acto de determinación del impuesto. Para el efecto, la administración tributaria cuenta con cinco (5) años para imponer la sanción por no declarar y para expedir la liquidación de aforo, plazo que se cuenta a partir del vencimiento del término previsto para declarar. Una vez ejecutoriada esa liquidación de aforo, la administración tributaria cuenta con cinco (5) años más parar cobrarla. Estas reglas no se aplican del mismo modo cuando la normativa le impone a la autoridad tributaria el deber de liquidar el impuesto. Este deber legal implica que el impuesto se liquide y cobre dentro de los cinco (5) años siguientes a su causación, independientemente de que la autoridad tributaria expida facturas, cuentas de cobro y además, actos de determinación de impuestos. Una interpretación diferente implicaría que la autoridad tributaria expida el acto de determinación del impuesto en cualquier momento, sin consideración a su causación y exigibilidad, haciendo nugatorio el plazo de prescripción de la acción de cobro.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 817 NUMERAL 4 / LEY 788 DE 2002 – ARTÍCULO 86 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 828

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA – Finalidad / ACTOS ADMINISTRATIVOS – Clases / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Noción / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR – Noción / EJECUTORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE MERO TRÁMITE – Efecto

[L]a administración, en cualquiera de sus niveles (nacional, departamental o local), produce actos jurídicos tendientes a desarrollar, cumplir y ejecutar los mandatos constitucionales y legales, en ejercicio de la función pública administrativa. Dicha potestad sirve para justamente administrar el interés público cuando entra en juego con los diversos intereses privados, que, en el marco de la Constitución y la ley, conviven en el ordenamiento. Es más, la función administrativa también está para perseguir y sancionar comportamientos de particulares contrarios al orden jurídico como en el caso de las infracciones administrativas y, en general, el derecho administrativo de policía. La administración adopta las decisiones, mediante actos administrativos, que son actos jurídicos y que respecto de las situaciones jurídicas a las que se refieren son, por lo menos, de dos grandes y diferentes clases: el acto normativo (reglamento) y el acto administrativo de contenido particular y concreto. El acto normativo o reglamento es el llamado también acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto, por cuanto, al igual que la ley, de modo general, manda, prohíbe, permite y sanciona. Es fuente secundaria de derecho administrativo. El acto administrativo de contenido particular y concreto, en cambio, es el que denominamos propiamente acto administrativo, en cuanto materializa o particulariza la ley y el propio reglamento a una situación específica. Es el que aplica al caso las fuentes del derecho administrativo. La expresión "acto administrativo" suele utilizarse indistintamente para denotar una u otra figura. Pero sin duda son bien distintas. El acto administrativo particular surge de una actuación administrativa, que, conforme con el artículo 4° de la Ley 1437 —cuya redacción coincide con la que antes tenía el artículo 4 del Decreto 01 de 1984—, puede iniciarse a petición de parte: en ejercicio del derecho de petición en interés particular o en cumplimiento del administrado de una obligación o un deber legal (deber de declarar renta, por ejemplo), o de oficio.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 4 /

ACCIÓN DE COBRO COACTIVO – Prescripción / ACCIÓN DE COBRO CUANDO SE ADOPTA EL SISTEMA DE FACTURACIÓN – Término de prescripción / SOBRETASA AMBIENTAL Y PORCENTAJE AMBIENTAL – Naturaleza. No constituyen un nuevo impuesto pues son accesorios al impuesto predial

La Sala considera que para el 11 de marzo de 2005, fecha en que quedó ejecutoriada la Resolución SH 18-63, que confirmó la Resolución 3875 del 6 de diciembre de 2004 ya había prescrito la acción para cobrar coactivamente tanto el impuesto predial como la tasa ambiental de las vigencias 1999 y 2000, pues a partir de la fecha en que se hicieron exigibles tales tributos, esto es, en enero de las vigencias 1999 y 2000, respectivamente, ya habían pasado cinco (5) años, que son los previstos por la ley como plazo de prescripción. Para la Sala, el plazo de prescripción de la acción de cobro no se puede contar a partir de la expedición de la Resolución 04783 del 28 de febrero de 2006, cuya copia no aportó el municipio de Medellín, puesto que independientemente de que esa resolución constituya un acto de determinación del impuesto; tal como se precisó anteriormente, cuando se adopta el sistema de facturación por la propia autoridad tributaria, tanto la factura o cuenta de cobro, así como el acto de determinación y el proceso de cobro deben surtirse en un plazo no mayor a cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el impuesto se hizo exigible. (…) [L]a sobretasa ambiental y el porcentaje ambiental no constituyen un nuevo impuesto. Así lo dijo la Corte Constitucional cuando analizó la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 que

reglamentó el artículo 317 de la Carta Política que faculta a los municipios a destinar un porcentaje de los impuestos que gravan la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Precisamente por eso, los municipios están facultados para recaudar el porcentaje o la sobretasa ambiental, facultad que se ejerce cuando se expide, generalmente, cuando se factura el impuesto predial, pues es el tributo que, por excelencia, grava la propiedad inmueble. En ese sentido, para la Sala, el porcentaje o la sobretasa ambiental está inescindiblemente relacionada con el impuesto predial. Luego, si el impuesto predial no puede ser cobrado por efectos de la prescripción, esta situación afecta, de contera, el porcentaje o la sobretasa ambiental, que también debe entenderse prescrito junto con los intereses moratorios que se hayan causado por ese concepto. En consecuencia, para la tasa ambiental y los intereses moratorios, que liquidó el municipio de Medellín en las cuentas de cobro demandadas en este proceso, se predican las mismas razones anteriormente dichas y que permiten concluir que por las vigencias 1999 y 2000 la acción de cobro prescribió.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 317 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 44

NOTA DE RELATORIA: Sobre la tasa ambiental y el porcentaje ambiental se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 8 de octubre de 2015, Exp. 25000-23-27-000-201200456-01(20345), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y las sentencias de la Corte Constitucional C-013 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-305 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

INTERESES DE MORA DE OBLIGACIONES NO PRESCRITAS – Liquidación y pago / LIQUIDACIÓN DE LOS INTERESES MORATORIOS – Oposición / TASA DE INTERÉS EN PAGO DE OBLIGACIÓNES NO PRESCRITAS - Fijación

[L]a Sala parte de precisar que los intereses de mora, pese a estar regulados como una sanción en el artículo 634 ET, no deben liquidarse en acto administrativo independiente. Así lo dispone el inciso segundo del artículo 828 ET. Y esto tiene su razón de ser en el hecho que el propio artículo 634 ET prevé que los intereses de mora se liquidan con base en la tasa de interés vigente en el momento del respectivo pago, calculada de conformidad con la tarifa y la fórmula prevista en el artículo 635 ET. Los contribuyentes que se consideren afectados con la liquidación de los intereses moratorios pueden oponerse al momento en que se haga efectivo su cobro mediante la excepción de la indebida tasación de la deuda. De manera que no es pertinente controvertir ese hecho mediante la acción de nulidad de actos administrativos que liquiden provisionalmente esos intereses. Eso no obsta para aclarar, para este caso concreto, que los intereses de mora deben liquidarse en los términos previstos en los artículos 634 y 635 del ET. No es procedente que en esta oportunidad fije la tasa del interés porque, se reitera, la tasa que se debe aplicar es la vigente al momento del pago. Y aunque el apoderado del municipio de Medellín advirtió que la demandante ya pagó la deuda (presuntamente el 27 de noviembre de 2006), porque se habría acogido a los beneficios tributarios de la Ley 1116 de 2006, en el expediente no reposa la prueba de ese hecho.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 634 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 635 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 828 INCISO 2 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 635

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá D. C., dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 05001-23-31-000-2005-06567-01(20537)

Actor: UNO SUR S.A. EN LIQUIDACIÓN

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de Uno Sur S.A. en Liquidación (en adelante Uno Sur) contra la sentencia del 22 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda instaurada contra el Municipio de Medellín, que se transcriben a continuación[1]:

> *"Solicito al Honorable Tribunal que en sentencia con fuerza de cosa juzgada se hagan en favor de la sociedad UNO SUR S.A. EN LIQUIDACIÓN y en contra del Municipio de Medellín, las siguientes o similares declaraciones y condenas:*
>
> ***PRINCIPALES***
>
> *2.1. Que la Resolución # 3875 del 6 de diciembre de 2004 expedida por el Municipio de Medellín – Secretaría de Hacienda, por medio de la cual no acepta la operancia de la prescripción de unas obligaciones tributarias de mi poderdante y de la acción de cobro, es NULA.*
>
> *2.2. Que la Resolución # SH 18-63 de marzo de 2005 expedida por el Municipio de Medellín – Secretaría de Hacienda, por medio de la cual se resuelve un recurso de Reposición, no repone la resolución 3875/04 y por la cual establece los valores adeudados, es NULA.*
>
> *2.3. Que el documento de cobro #01105145860970 por el cual establece y liquida el valor del impuesto desde el año 1998 y hasta el 1 trimestre de 2005, es NULO.*

[1] Folios 1-3.

2.4. Que el documento de cobro #01205147383231 por el cual establece y liquida el valor del impuesto desde el año 1998 y hasta el 2 trimestre de 2005, es NULO.

2.5. Que el Municipio de Medellín expidió los actos impugnados con falsa motivación y por tanto violando la Constitución Nacional, la ley y los acuerdos municipales.

2.6. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene:

2.6.1. Al Municipio de Medellín – Secretaría de Hacienda a que restablezca el derecho a mi poderdante ordenando al Municipio que declare la prescripción de las obligaciones tributarias, de la obligación de pago de la tasa de medio ambiente y de la acción de cobro.

2.6.2. Al Municipio de Medellín – Secretaría de Hacienda a que restablezca el derecho a mi poderdante reembolsando el valor efectivamente pagado por concepto del impuesto predial, de la tasa de medio ambiente, en caso que con posterioridad a la presentación de la demanda, mi poderdante se viera obligado a pagar las sumas prescritas.

2.6.3. Al Municipio de Medellín – Secretaría de Hacienda a que restablezca el derecho a mi poderdante reembolsando el valor efectivamente pagado por concepto de intereses de mora o recargos sobre el valor de las sumas prescritas, en caso que con posterioridad a la presentación de la demanda, mi poderdante se viera obligado a pagarlas.

2.6.4. En caso del pago por alguna suma por impuesto predial y tasa del medio ambiente por las sumas prescritas y por sanción por extemporaneidad o de intereses moratorios, se deberá condenar al municipio de Medellín al reconocimiento de la tasa máxima de los intereses moratorios o corriente bancario; o en su defecto a la actualización con base IPC, aplicada sobre las sumas pagadas a mi poderdante.

2.6.5. Al Municipio de Medellín a que declare a paz y salvo por concepto del impuesto predial a mi poderdante, por los años 1998, 1999 y 2000.

2.6.6. A que dé cumplimiento al fallo en los términos previstos en el artículo 176 del C.C.A.

SUBSIDIARIAS

PRIMERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA
Como pretensión subsidiaria de las principales # 2.6.1. a la 2.6.4. solicito las siguientes:

Que se ordene el reconocimiento y/o reembolso de lo que se vea obligado a pagar mi poderdante por concepto de los intereses y recargos tanto del impuesto predial como de la tasa ambiental, causados desde el año 1998 y hasta la fecha.

En el evento de no haberse cancelado el valor de las obligaciones discutidas, declarar la inexistencia de dicha obligación y por tanto a paz y salvo por los conceptos anteriores.

SEGUNDA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA
En el evento que mi poderdante se viere obligado al pago de los intereses de mora, se condene al Municipio al reembolso y/o pago del valor del interés moratorio pagado y que excede al establecido en la ley, y que según certificación del revisor fiscal, supera los veinticinco millones de pesos $25.000.000."

1. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

- Mediante Resolución No. 3875 de 2004, el Municipio de Medellín decidió negar la prescripción de la acción de cobro de la obligación fiscal a favor de las sociedades UNO SUR S.A. en Liquidación como sujeto pasivo del impuesto predial unificado[2].
- Inconforme, la demandante presentó recurso de reconsideración, en el que pidió que se efectuara un pronunciamiento respecto de cada uno de los puntos de la solicitud presentada el 27 de octubre de 2004.
- En la Resolución No. SH18-63 de 2005 el Municipio de Medellín resolvió en forma negativa el recurso presentado. El 11 de marzo de 2005 se notificó dicha resolución y, además se expidió el documento de cobro No. 14000098419, por valor de $1.630.537.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. LA DEMANDA

2.1.1. Normas violadas

La demandante invocó como violadas las siguientes normas:

- Artículos 2, 6, 90 y 209 de la Constitución Política.
- Artículos 2, 3, 35, 48, 64, 65 y 66 del C.C.A.
- Artículo 2535 del Código Civil.
- Artículo 817 del E.T.
- Artículos 31 y 44 de la Ley 99 de 1993.
- Artículo 16, 165 del Acuerdo Municipal 57 de 2003.

[2] Se refiere a las deudas con más de 5 años del impuesto predial adeudado por el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 000555555, ubicado en la calle 1A Sur con carrera 43ª – 96 de Medellín.

2.1.2. Concepto de la violación

La actora fundamentó el concepto de la violación, así:

Violación del debido proceso y defensa, y falsa motivación de los actos administrativos demandados

- **Falsa motivación por no decretar la prescripción del impuesto predial, la tasa ambiental y los intereses de mora liquidados en las cuentas de cobro**

A juicio de la demandante, los actos administrativos acusados son nulos, por falsa motivación.

Adujo que una de las consecuencias de sometimiento al derecho es la motivación del acto administrativo, una motivación que corresponda de manera adecuada y precisa a las circunstancias de hecho y de derecho de cada caso. Que, de esa forma, el juez puede determinar si el acto administrativo se ajusta al ordenamiento. Citó doctrina[3] y jurisprudencia de la Corte Constitucional para sustentar su dicho[4].

Dijo que los actos demandados adolecen de falsa motivación cuando dicen que no se configuró la prescripción, dada la inexistencia de un acto administrativo que liquide la obligación. Que ese acto sí existe y es el denominado documento de cobro, en el que se expresan los datos que identifican al deudor, los datos del inmueble sobre el que recae el impuesto, la base sobre la que se liquida, el valor del impuesto, los intereses y recargos por mora, la fecha de pago y los sitios en los que debe hacerse.

Que desde el concepto de acto administrativo, los documentos de cobro del impuesto predial expedidos por el Municipio de Medellín expresan la voluntad de

[3] Estudios sobre la Constitución Española. Tomás Ramón Fernández.
[4] Sentencias C-054 de 1996 y SU 250 de 1998.

la administración pública, que produce consecuencias o efectos jurídicos para el particular, como el pago de una obligación, que, de lo contrario, genera sanciones como el recargo o la mora que se liquidan en el periodo inmediato.

Distinguió entre los conceptos de acto ejecutivo y acto ejecutorio, según la doctrina jurídica, para concluir que los documentos de cobro que expidió el Municipio de Medellín son actos administrativos ejecutivos, que obligaban a la demandante. Que no son actos ejecutorios. Que para ejecutar un acto de liquidación mediante un proceso administrativo de cobro coactivo, se requiere que primero se expida la liquidación del impuesto.

Adujo que el hecho de no haberse proferido un acto administrativo de liquidación no significa que la obligación del pago del impuesto fuera inexistente. Que, por el contrario, tanto existía la obligación que trimestre a trimestre el municipio efectuaba el cobro y liquidaba los intereses a cargo de la contribuyente más el recargo de los valores no pagados por la tasa del medio ambiente. Que así lo hizo durante siete meses, de manera continua y persistente.

Dijo que según la doctrina, la ley y la jurisprudencia, el Municipio de Medellín confundió la naturaleza de los actos con las características del mismo, todo para denegar la prescripción solicitada. Que, en este caso, sí existen actos administrativos que establecen la existencia de la obligación tributaria, pero esos son actos ejecutivos, no ejecutorios. Que la obligación de pago del impuesto existía, pero el municipio no la podía hacer efectiva directamente o ejecutarla por jurisdicción coactiva pues no existía título ejecutivo o acto ejecutorio.

Agregó que las distintas cuentas expedidas por el municipio en contra del demandante indicaban la naturaleza de la obligación, el valor, el plazo, la consecuencia de la mora, entre otras. Que esos son actos válidos sobre los que se podía establecer el título para ejecutarlos. Que distinto es que el municipio no hubiera expedido los títulos de cobro con las características necesarias para iniciar el proceso ejecutivo o de jurisdicción coactiva, esto es, para que de manera directa hubiera hecho el cobro efectivo de la obligación.

Indicó que la falsa motivación de los actos administrativos demandados también se ve reflejada en el desconocimiento que tienen los funcionarios de la definición que trae el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo del mérito ejecutivo

de ciertos actos y sentencias, norma de la que se desprende que todo acto administrativo no tiene mérito ejecutorio, pero que esa conclusión no permite sostener que con el documento de cobro no existe obligación.

Dijo que la falsa motivación de los actos administrativos demandados conduce a que prime la arbitrariedad, pues, si los documentos de cobro no son actos administrativos y no existe un acto de liquidación de la obligación tributaria, la ausencia de ese acto conduce a que la obligación nunca prescriba, situación que es abiertamente inconstitucional e ilegal.

Alegó que en caso de concluirse que los documentos de cobro expedidos por el Municipio de Medellín no constituyen actos administrativos, quedará en evidencia que no existe actuación que determine la obligación, y que, por lo mismo, no puede exigirse su cumplimiento mediante el pago.

Que, en todo caso, las cuentas de cobro perdieron fuerza ejecutoria, pues fueron expedidas hace más de cinco años.
Por otra parte, la demandante adujo que en el ordenamiento jurídico nacional no existen obligaciones irredimibles. Que, además, es un factor esencial de los actos administrativos la competencia temporal, que exige que los servidores públicos actúen dentro de los plazos establecidos en las normas. Que, de lo contrario, estarían viciados de nulidad.

Alegó que según la teoría del municipio demandado, al cabo de 30, 40 o 50 años, la entidad territorial podría expedir un acto, en el que manifieste que un ciudadano adeuda una suma por concepto de impuesto predial, sin que exista prescripción de la obligación, ante la inexistencia del acto administrativo que liquide el impuesto.

Dijo que según el artículo 817 del ET la prescripción del derecho y correlativamente de la acción de cobro se cuenta a partir de que se hace exigible el impuesto y no desde que se expide el acto administrativo de liquidación, como equivocadamente lo sostiene la administración, al menos hasta la entrada en vigencia de la Ley 788 de 2002. Es decir, que conforme con el artículo 817 ibídem y antes de la modificación introducida por la Ley 788 de 2002, era claro que la prescripción no dependía de la expedición de un acto de liquidación.

Que, adicionalmente, el municipio también confunde el concepto de *nacimiento de la obligación,* en tanto, según la tesis, no existe obligación de pagar el impuesto hasta que no se expida el acto administrativo de liquidación. Que esa equivocación incluye también la equivocación en la distinción que existe entre actos en los que consta la obligación y actos por los que se liquida la obligación total para efecto de hacer el cobro efectivo, mediante el proceso de jurisdicción coactiva. Que, en todo caso, el municipio ignora que el acto de liquidación se expide, entre otras razones, con el fin de interrumpir el término de prescripción de la acción de cobro.

La demandante también alegó que se violó el artículo 16 del Acuerdo 57 de 2003, en tanto, según la norma, cuando el contribuyente no hubiere liquidado el correspondiente impuesto predial, la administración cuenta con el plazo de un año para expedir el acto de liquidación del tributo, lo que no ha ocurrido en este caso.

Que la consecuencia lógica de esa omisión es que desaparecen los fundamentos para hacer efectiva la obligación o la prescripción de la misma.

Adujo que en la sentencia dictada en el expediente No. 13392, la Sección Cuarta del Consejo de Estado sostuvo que la obligación tributaria surge a partir de la ocurrencia del hecho generador, esto es, a partir de la obligación de pago y no, como lo sostiene el municipio demandado, a partir de la fecha en que se profiere el acto administrativo de liquidación.

De la tasa del medio ambiente, que fue objeto de liquidación en las cuentas de cobro demandadas, la demandante manifestó que no es aplicable el procedimiento que aplicó para el impuesto predial para la sobretasa. Y que, por las mismas razones, no puede contar el plazo de prescripción a partir de la resolución que liquide el impuesto. Que para la prescripción de la tasa ambiental se deben aplicar las normas del C.C.A.

Que, por todo lo anterior, los actos administrativos demandados debían anularse.

- **Indebida liquidación de intereses de mora**

Por otra parte, la demandante informa que en las cuentas de cobro objeto de demanda, el municipio liquidó intereses moratorios, que debieron ser liquidados en

acto administrativo independiente, pues conforme con el artículo 164 del Acuerdo Municipal 057 de 2003, el Municipio de Medellín solamente puede imponer sanciones en las liquidaciones oficiales o en acto administrativo independiente.

Dijo que en la resolución SH-18-63 es nula, por falsa motivación, porque los intereses de mora se liquidaron a una tasa única de 37.32% anual, vigente para el año 1997, omitiendo que esa tasa se aplica por cada periodo que se cause. Pidió tener en cuenta los intereses liquidados por el revisor fiscal de la sociedad. Que aplicar una tasa única conduce a un mayor valor adeudado, pues desconoce que las tasas de interés han fluctuado y que han tenido épocas de disminución. Que al liquidar una tasa de interés moratorio como lo hace el municipio, el valor del impuesto asciende a $25.000.000.

2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Medellín no respondió a la demanda interpuesta en su contra.

2.3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 22 de marzo de 2013, negó las pretensiones de la demanda. Propuso como problema jurídico, si operó la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial por los periodos trimestrales comprendidos entre octubre de 1998 al año 2000.

Luego de un recuento de la normativa que regula el impuesto predial y la prescripción de la acción de cobro, el tribunal sostuvo que la prescripción alegada por la demandante no tenía respaldo en las pruebas aportadas al proceso, pues las cuentas de cobro de 1998 a 2000 no aparecían en el expediente. Que, en todo caso, el término de dicha prescripción se contaba a partir de la fecha de expedición de los actos a que se refiere el artículo 16 del Acuerdo 057 de 2003, pues constituyen actos administrativos definitivos que determinan el nacimiento de la obligación tributaria. Que aunque el demandante pide que la prescripción se cuente a partir de las cuentas de cobro, al no encontrarse la prueba de esas cuentas de cobro, no procedía declarar la prescripción pedida por la demandante.

En relación con los demás cargos de la demanda, el tribunal sostuvo:

Que si bien, por la omisión de la Administración Municipal, al no proferir la liquidación oficial de que trata el artículo 16 del Acuerdo 057 de 2003, incurrió en omisión sancionable disciplinariamente, lo cierto es que dicha omisión no afectaba la validez de los actos administrativos demandados.

Que la ausencia de las cuentas de cobro, cuya pérdida de fuerza ejecutoria se alega, impedía hacer un pronunciamiento sobre la falsa motivación alegada.

Que los documentos de cobro No. 01105145860970 y 01205147383231, por los que se establece y liquida el impuesto predial a la demandante, no contienen referencia expresa a la acumulación de obligaciones surgidas de 1998 a 2000 y que los demás documentos de cobro que aparecen en el expediente[5] corresponden a los cuatro trimestres del año 2003 y los tres primeros trimestres de 2004, obligaciones frente a las que no había operado la prescripción al momento de presentar la demanda.

De los intereses moratorios indicó que no es posible efectuar un pronunciamiento debido a la ausencia de la prueba de las cuentas de cobro.

De la tasa del medio ambiente dijo que ese cargo no fue presentado en la vía gubernativa, razón por la que se entiende no agotado el prerrequisito para acudir a la jurisdicción.

Finalmente, dijo que la demandante no cumplió con la carga de la prueba que le impone el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, razón por la que no fue posible desvirtuar la legalidad de los actos administrativos acusados.

2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la demandante apeló. Reiteró los argumentos expuestos en el concepto de la violación, que no se vuelven a resumir, sino que se remite al resumen hecho en el acápite correspondiente. Simplemente se agrega que para la demandante es desconcertante que en el fallo se niegue la prescripción porque no se aportaron las cuentas de cobro de las vigencias 1998 a 2005, pues, para el efecto, bastaba que se analizara si ha transcurrido el lapso de cinco (5) años para verificar si tuvo ocurrencia la

[5] Folios 71 a 77.

prescripción, pues los actos demandados dan cuenta del cobro del impuesto por la vigencia discutida.

Que no comparte que se haya exigido la presentación de las cuentas de cobro de los años 1998 a 2000 para que se analizara el cargo de nulidad por falsa motivación, pues esas cuentas de cobro no fueron demandadas. Que sí se demandaron las cuentas de cobro del primero y segundo trimestre del año 2005 en las que se puede apreciar que el impuesto, tasa ambiental y los intereses moratorios por las vigencias 1998 a 2000 fueron liquidados.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante no alegó de conclusión.

El **Municipio de Medellín** explicó los diferentes sistemas de facturación del impuesto predial y sostuvo que sólo en los municipios que han optado por el autoavalúo de los inmuebles se debe presentar la declaración del impuesto, como es el caso del Distrito Capital. Que la posibilidad de establecer el modelo de declaración del impuesto predial nace de lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006.

Que, no obstante, en el municipio de Medellín no se ha optado por ese sistema. Que en Medellín se optó por la expedición de una factura de cobro del impuesto predial, que hace las veces de un documento informativo, de mero trámite; y por la expedición de un acto administrativo contentivo de la liquidación oficial, que se profiere cuando el contribuyente no paga la factura correspondiente a un año determinado. Y que frente a este acto procede el recurso de reconsideración.

Indicó que el municipio, al expedir la factura de cobro por el impuesto predial unificado, pretende facilitar el pago de los contribuyentes y recordarles la existencia de la obligación.

Que, conforme con lo anterior, en el municipio de Medellín no se declara el impuesto predial y, por lo tanto, no le son propios los actos del estatuto tributario nacional como son las liquidaciones de aforo, revisión y corrección.

De la prescripción de la acción de cobro sostuvo que a partir de la vigencia de la Ley 383 de 1997 los procesos de cobro de las obligaciones originadas en impuestos municipales, que tienen como fundamento un acto administrativo (liquidación oficial de determinación del impuesto), prescriben en los cinco años siguientes a la fecha en que dicho acto administrativo quede legalmente ejecutoriado.

Que, para el caso concreto, el plazo de prescripción empezó a correr a partir de la expedición de la Resolución No. 04783 del 28 de febrero de 2006.

En cuanto a lo decidido por el *a quo,* precisó que está de acuerdo en que se hayan denegado las pretensiones de la demanda por la falta de pruebas, en concreto, por el hecho de que el demandante no aportó las cuentas de cobro respecto de las que alega la pérdida de fuerza ejecutoria. Sostuvo que en los asuntos tributarios es al actor al que le corresponde probar los hechos que soportan las pretensiones de la demanda, conforme con el artículo 177 del CPC.

Respecto de la tasa ambiental, precisó que, en realidad, era una sobretasa y que el municipio simplemente se encarga de recaudarla.

En cuanto a los intereses de mora, precisó que en materia territorial, por disposición del artículo 260 del Decreto Ley 1333 de 1986, se aplican las normas del estatuto tributario nacional. Y que según el artículo 634 del estatuto tributario nacional, la tasa de interés es la vigente en el momento del respectivo pago. Para la determinación de la tasa, dijo que había que aplicar el artículo 635 ET, con las modificaciones introducidas por los artículos 12 de la Ley 1066 de 2006 y 14 de la Ley 1607 de 2012.

En todo caso, pidió tener en cuenta que el 27 de noviembre4 de 2006, la demandante pagó la suma de $514.262.799, pues se acogió a los beneficios tributarios de la Ley 1116 de 2006. Que, en consecuencia, si la demandante decidió pagar deudas prescritas, se debe aplicar el artículo 819 ET, en cuanto dispone que lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción.

2.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no conceptuó en este caso.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación, la Sala decide si son nulos los siguientes actos administrativos:

1. La Resolución No. 3875 del 6 de diciembre de 2004, expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, que decidió *"negar la prescripción de la acción de cobro de la obligación fiscal a favor de la sociedad UNO SUR S.A. EN LIQUIDACIÓN, como sujeto pasivo del impuesto predial unificado".*[6]

2. La Resolución No. SH 18-63 de marzo de 2005, que confirmó la Resolución No. 3875 del 6 de diciembre de 2004, que *"negó la prescripción de la obligación fiscal a la sociedad UNO SUR S.A., como sujeto pasivo del impuesto Predial Unificado por el inmueble de su propiedad ubicado en la Calle 1 A Sur con Carrera 43ª – 96, matrícula 000555555 y código de propietario 0049925000".*[7]

3. El documento de cobro No. 01105145860970, que liquida el impuesto predial a cargo del contribuyente por el primer trimestre del año 2005, y otros valores denominados: valor vencido, valor recargos, otros cobros por concepto de impuesto predial, medio ambiente y otros cobros, para un total de $674.676.189[8].

4. El documento de cobro No. 01205147383231, que liquida el impuesto predial a cargo del contribuyente por el segundo trimestre del año 2005, y otros valores denominados: valor vencido, valor recargos, otros cobros por concepto de impuesto predial, medio ambiente y otros cobros, para un total de $705.090.656.[9]

3.1. Delimitación de la litis

[6] Folios 30 y 31 c.p.
[7] Folios 42 a 49 c.p.
[8] Folio 51 c.p.
[9] Folio 50 c.p.

Sea lo primero precisar que los cargos de violación, que se proponen en la demanda, se orientan a sustentar la nulidad de la Resolución No. 3875 del 6 de diciembre de 2004, en cuya parte resolutiva se limitó a negar la petición de prescripción de la acción de cobro por el impuesto predial unificado del predio ubicado en la Calle 1 A Sur con Carrera 43ª – 96, matrícula 000555555, sin precisar el período respecto del cual se propuso la prescripción.

No obstante, al cotejar la Resolución No. SH 18-63 de marzo de 2005, que confirmó la Resolución No. 3875 del 6 de diciembre de 2004, con la cuenta de cobro No. 01105145860970, que corresponde al primer trimestre del año 2005, se puede apreciar que los valores liquidados en esta factura corresponden a los valores liquidados en la parte considerativa de la Resolución No. SH 18-63, y que corresponden a los siguientes conceptos: (i) la cuota del impuesto predial del primer trimestre del año 2005, (ii) el valor vencido y el valor de los recargos del impuesto predial, de la tasa ambiental y de los intereses moratorios, todos liquidados por el período comprendido desde el primer trimestre del año 1999 hasta el cuarto trimestre del año 2004.

En consecuencia, la Sala concretará el análisis de los hechos a los conceptos y períodos descritos anteriormente, incluida la tasa ambiental, que no fue objeto de análisis en la sentencia apelada porque, según dijo, no fue objeto de análisis en la vía gubernativa. Para la Sala, habida cuenta de que la tasa ambiental se liquida en los actos demandados y que es respecto de estos que se alega la nulidad por falta de aplicación del artículo 817 del ET, lo que se diga respecto de esta causal de nulidad incidirá, indefectiblemente, en la tasa ambiental y en los intereses de mora.

Ahora bien, en cuanto a la liquidación de los intereses de mora, la Sala precisa que en la parte considerativa de la Resolución SH 18-63 de 2005, que confirmó la 3875 de 2004, el municipio de Medellín explicó la forma en que liquidó los intereses y estos coinciden con las cifras que finalmente fueron consignadas en la cuenta de cobro No. 01105145860970. Por lo tanto, este aspecto también debe ser objeto de análisis.

3.2. Problemas jurídicos

En el contexto de la litis ya delimitada, y con fundamento en lo alegado por las partes, la Sala considera que se deben resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Qué naturaleza jurídica tienen las cuentas de cobro No. 01105145860970 y 01205147383231 que expidió el municipio de Medellín en contra del demandante?
2. ¿A partir de qué fecha se debe contar el plazo de prescripción de la acción de cobro de los conceptos debidos por la demandante (impuesto predial, tasa ambiental e intereses de mora por el período comprendido desde el primer trimestre del año 1999 hasta el cuarto trimestre del año 2004)?
3. Con fundamento en la respuesta que se dé al anterior planteamiento, ¿Qué vigencias de esos tributos que debe el demandante están prescritas?
4. ¿Qué tarifa y cuál es la forma en que se deben liquidar los intereses moratorios por las deudas no prescritas?

Para resolver los problemas jurídicos, la Sala considera pertinente hacer una breve reseña sobre los modelos para recaudar el impuesto y su incidencia en la prescripción de las obligaciones tributarias, para luego sí, resolver el caso concreto.

4.2.1. Modelos para recaudar el impuesto. La prescripción de las obligaciones tributarias

Sea lo primero precisar que existen dos modelos para pagar impuestos: uno, el más usado y eficiente, es el de la declaración privada, esto es, el pago espontáneo en cumplimiento de una norma (ley, acuerdo, ordenanza) que imponga el tributo y las condiciones de liquidación y pago (hecho generador, sujeto pasivo, tarifa, base gravable, plazos). En este modelo, la administración suministra formularios o papeles para facilitar la declaración y el pago del tributo. Y el otro modelo es el coercitivo: el Estado manda un cobro a cada contribuyente, estipulando en el “recibo” o en la “factura”, no importa la denominación del documento, la liquidación y el plazo para el pago. El caso es que, en ambas actuaciones se gestan actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas pues, finalmente, bajo cualquier modelo, el contribuyente está conminado a cumplir el deber legal de contribuir a las cargas y finanzas públicas.

El modelo más eficiente para el recaudo del impuesto es el de la autodeclaración y pago, pues establece a cargo del contribuyente la obligación de denunciar los hechos generadores del impuesto y los elementos necesarios para liquidarlo. En este modelo de la declaración privada, primero se paga y luego la administración revisa la declaración mediante requerimientos y liquidaciones oficiales que pueden ser controvertidas mediante el ejercicio de los recursos de ley. Una vez en firme la declaración del impuesto o las liquidaciones que las revisan, podrán ser cobradas coactivamente por la propia administración.

Ahora bien, cuando la autoridad tributaria es la que se encarga de liquidar el impuesto puede utilizar múltiples formas. En este modelo es de común ocurrencia que las actuaciones administrativas de determinación del impuesto sean sencillas, pues, las autoridades tributarias pueden, simplemente, conminar al contribuyente a que se acerque a las oficinas de tesorería para enterarse de la liquidación del impuesto y para pagarlo, o pueden enviar al domicilio del contribuyente las cuentas de cobro, las facturas, los formularios diligenciados del impuesto, etc. La autoridad tributaria debe enterar de manera previa al contribuyente sobre el cobro del impuesto, de manera masiva o de manera individualizada, estableciendo plazos de pago y precisando lugares en donde se debe hacer el pago. Adicionalmente, debe informar las oportunidades, la forma y las autoridades ante las que se puede controvertir el impuesto. En estos casos, entonces, a diferencia del otro modelo, el recaudo del impuesto depende de la eficiencia de la autoridad que administra el impuesto, que tiene la obligación de exigir su pago inmediatamente se causa y, a más tardar, mientras no esté prescrita la obligación tributaria. Expedida la liquidación, podrá otorgar los recursos de ley para que pueda ser controvertida, en aras de garantizar el derecho de defensa y de contradicción.

Para efectos de exigir el pago, entonces, es relevante tener en cuenta que**,** independientemente del método de administración de recaudo del impuesto que se utilice, se requiere que la obligación tributaria sea clara, expresa y actualmente exigible.

La obligación tributaria es clara y expresa cuando se identifica al sujeto obligado y la cuantía de la obligación. Y es actualmente exigible cuando la obligación es incontrovertible.

El artículo 828 ET dispone que prestan mérito ejecutivo, entre otros, los siguientes actos:

- Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
- Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
- Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.

Correlativamente con esa disposición, el artículo 817 ET, vigente hasta el año 2002, establecía que las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles. Y que los mayores valores u obligaciones determinados en actos administrativos, en el mismo término, contado a partir de la fecha de su ejecutoria.

El artículo 86 de la Ley 788 de 2002, modificó el artículo 817 ET y estableció estas fechas a partir de las que se debe contar el plazo de prescripción:

- La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
- La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
- La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
- La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Cuando el contribuyente alega que la obligación no es exigible, lo pertinente es que proponga la prescripción de la acción de cobro como una excepción contra el mandamiento de pago librado dentro de un proceso administrativo de cobro coactivo. No obstante, nada impide que la prescripción se solicite, en ejercicio del derecho de petición, cuando la autoridad tributaria libra una cuenta de cobro, una factura o una liquidación, pues, como se precisó, estas son formas que pueden utilizar las autoridades tributarias para liquidar el impuesto, y, como tales, son verdaderos actos administrativos, pues crean una situación jurídica,

concretamente, la de imponer a determinada persona la obligación de pagar un tributo.

Fíjese que hasta el año 2002, el plazo de prescripción se contaba a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles los impuestos, pero también decía que si fueron determinados mayores impuestos o las obligaciones se determinaron en actos administrativos, el plazo se cuenta a partir de la ejecutoria de esos actos.

La ley 788 de 2002 modificó la norma para hacer más preciso el conteo del plazo pues consideró el hecho de que la obligación de determinar el tributo en los lugares y plazos establecidos en la ley puede estar regido por el sistema de auto declaración.

En todo caso, se advierte que el numeral 4 del artículo 817 ET, vigente a partir del año 2013, también dispone que el plazo de prescripción se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo. Esta norma se refiere a aquellos casos en que, siendo el contribuyente el obligado a declarar el impuesto, no lo hace y la administración, entonces, le formula una liquidación de aforo, que es un acto de determinación del impuesto. Para el efecto, la administración tributaria cuenta con cinco (5) años para imponer la sanción por no declarar y para expedir la liquidación de aforo, plazo que se cuenta a partir del vencimiento del término previsto para declarar. Una vez ejecutoriada esa liquidación de aforo, la administración tributaria cuenta con cinco (5) años más parar cobrarla.

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

En este contexto, entonces, se procede a resolver los problemas jurídicos propuestos:

4.2.2. Sobre la naturaleza jurídica de las cuentas de cobro No.

01105145860970 y 01205147383231 que expidió el municipio de Medellín en contra del demandante

El municipio de Medellín adoptó el estatuto tributario para ese municipio mediante el Acuerdo 057 de 2003[10], en atención a lo dispuesto, entre otras normas, en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

El artículo 9 del Acuerdo define el impuesto predial unificado como una renta del orden municipal, de carácter directo, que grava los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Municipio de Medellín.

Los artículos 16 y 17, que regulan, en su orden, la forma en que se factura y liquida el impuesto predial y el plazo para pagarlo, disponen lo siguiente:

> **"Artículo 16. Facturación y liquidación del impuesto predial unificado.** Inicialmente, el valor del Impuesto Predial Unificado se cobrará al propietario y/o poseedor por la totalidad de los predios, a través del sistema de facturación, conforme al avalúa catastral resultante de los procesos catastrales. Cuando el contribuyente no cancele las facturas correspondientes a un año, corresponderá a la Subsecretaría de Rentas expedir acto administrativo que constituirá la liquidación oficial del tributo".
>
> **Artículo 17. Pago del impuesto predial unificado.** El pago del impuesto Predial Unificado, se hará por trimestres anticipados".

Como se puede apreciar, el estatuto tributario del municipio de Medellín adoptó el sistema de facturación según el que es el propio municipio el que expide facturas para pagar el impuesto. Y que, además, dispone que si el contribuyente no paga las facturas correspondiente a un año, la Subsecretaría de Rentas debe expedir un acto administrativo que constituirá la liquidación oficial del tributo.

El artículo 182 del Acuerdo 057 de 2003, por su parte, autorizó al alcalde de Medellín para que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 788 de 2002, expida el régimen procedimental tributario. En ejercicio de esta atribución, el alcalde de Medellín expidió el Decreto 11 de 2004, en cuyo artículo 49 dispone que "*La Subsecretaría de Rentas Municipales estará facultada para practicar tres clases de liquidación: Liquidación de revisión, liquidación de corrección y liquidación de aforo"*

[10] Folios 87 a 122 del c.p.

Todas estas liquidaciones oficiales suponen la presentación previa de una declaración inicial, como está presupuestado, por ejemplo, para el impuesto de industria y comercio [artículo 31, numeral 3 del Acuerdo 057 de 2003], pues la liquidación de revisión tiene como fin modificar la declaración inicialmente presentada [artículo 50 del Decreto 11 de 2004]; la de corrección, aceptar o rechazar la declaración y liquidación de corrección presentada por el contribuyente [artículo 50 del Decreto 11 de 2004]; y la de aforo, que se expide en caso de que el contribuyente obligado a declarar, no declare [artículo 65 del Decreto 11 de 2004].

En ese escenario, podría concluirse que el artículo 16 del Acuerdo 057 de 2003 faculta a la Subsecretaría de Rentas Municipales a expedir otro tipo de liquidación oficial del tributo, distintas a las establecidas en el Decreto 011 de 2004, que requiere como presupuesto que el contribuyente del impuesto predial no haya pagado la factura contentiva del impuesto a pagar correspondiente a un año determinado.

La razón de ser de ese acto de liquidación no sería otro que el de permitirle al contribuyente ejercer los recursos que por ley corresponde interponer para cuando no se está de acuerdo con el impuesto facturado[11].

Revisada la normativa anterior al Acuerdo 057 de 2003, se aprecia que contaba con el mismo sistema de facturación.[12]

Ahora bien, para efectos de ejercer las facultades de cobro coactivo, se controvierte en este caso particular si las facturas de cobro que expidió el municipio demandado son actos administrativos y, de serlo, si serían actos “ejecutivos” más no “ejecutorios”.

Sobre el particular, sea lo primero precisar que la administración, en cualquiera de sus niveles (nacional, departamental o local), produce actos jurídicos tendientes a desarrollar, cumplir y ejecutar los mandatos constitucionales y legales, en ejercicio de la función pública administrativa. Dicha potestad sirve para justamente

[11] Decreto municipal de Medellín 011 de 2004. ARTÍCULO 91: RECURSO CONTRA LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD TRIBUTARIA MUNICIPAL. Contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones y demás actos producidos por la respectiva Autoridad Tributaria Municipal, en relación con los tributos municipales, procede el Recurso de Reconsideración,…

[12] En el expediente reposa la copia del Decreto 710 de 2000 que compiló las normas vigentes hasta esa fecha en materia de tributos del municipio de Medellín.

administrar el interés público cuando entra en juego con los diversos intereses privados, que, en el marco de la Constitución y la ley, conviven en el ordenamiento. Es más, la función administrativa también está para perseguir y sancionar comportamientos de particulares contrarios al orden jurídico como en el caso de las infracciones administrativas y, en general, el derecho administrativo de policía.

La administración adopta las decisiones, mediante actos administrativos, que son actos jurídicos y que respecto de las situaciones jurídicas a las que se refieren son, por lo menos, de dos grandes y diferentes clases: el acto normativo (reglamento) y el acto administrativo de contenido particular y concreto.

El acto normativo o reglamento es el llamado también acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto, por cuanto, al igual que la ley, de modo general, manda, prohíbe, permite y sanciona. Es fuente secundaria de derecho administrativo. El acto administrativo de contenido particular y concreto, en cambio, es el que denominamos propiamente acto administrativo, en cuanto materializa o particulariza la ley y el propio reglamento a una situación específica. Es el que aplica al caso las fuentes del derecho administrativo. La expresión “acto administrativo” suele utilizarse indistintamente para denotar una u otra figura. Pero sin duda son bien distintas.

El acto administrativo particular surge de una actuación administrativa, que, conforme con el artículo 4°[13] de la Ley 1437 —cuya redacción coincide con la que antes tenía el artículo 4 del Decreto 01 de 1984—, puede iniciarse a petición de parte: en ejercicio del derecho de petición en interés particular o en cumplimiento del administrado de una obligación o un deber legal (deber de declarar renta, por ejemplo), o de oficio.

También la petición de información culmina con actos administrativos que justamente entre exponen y entregan la información solicitada por el interesado, salvo los casos de información reservada (artículo 24, Ley 1437 de 2011).

[13] Artículo 4°. *Formas de iniciar las actuaciones administrativas.* Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:
1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

Los actos administrativos de contenido particular así expedidos adquieren el carácter de ejecutorios cuando estén en firme y, por lo tanto, las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. (Artículo 89, Ley 1437 de 2011. Antes, carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, artículo 64 del C.C.A., Decreto 01 de 1984)

Para el caso particular y concreto, las cuentas de cobro No. 01105145860970 y 01205147383231 son actos de mero trámite.

Si bien el municipio pudo expedir la liquidación oficial de que trata el artículo 16 del Acuerdo 057 de 2003 ante la falta de pago del impuesto, lo cierto es que no hay prueba de que haya ejercido esa facultad, ni mucho menos las facultades de cobro coactivo. Por lo tanto, la demandante sí estaba facultada para solicitar que se declare la prescripción a instancia de un derecho de petición, a efectos de prevenir un cobro coactivo de las facturas expedidas en su contra.

En consecuencia, los actos administrativos que sí crearon la situación jurídica particular a cargo del demandante son las Resoluciones 3875 de 2004 y SH18-63 de 2005, porque negaron la exoneración del pago de ese impuesto por la vía de la petición de la prescripción de la acción de cobro.

Es en ese contexto que la Sala procede a decidir los siguientes problemas jurídicos ya planteados, esto es, ¿a partir de qué fecha se debe contar el plazo de prescripción de la acción de cobro de los conceptos (impuesto predial, tasa ambiental e intereses de mora) debidos por la demandante por el período comprendido desde el primer trimestre del año 1999 hasta el segundo trimestre del año 2005? Y, en consecuencia, ¿Qué obligaciones están prescritas?

4.2.3. De la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial, de la tasa ambiental y de los intereses debidos por la demandante por el período comprendido desde el primer trimestre del año 1999 hasta el segundo trimestre del año 2005

a. Prescripción del impuesto predial y los intereses de mora

La Sala considera que para el 11 de marzo de 2005, fecha en que quedó ejecutoriada la Resolución SH 18-63, que confirmó la Resolución 3875 del 6 de

diciembre de 2004 ya había prescrito la acción para cobrar coactivamente tanto el impuesto predial como la tasa ambiental de las vigencias 1999 y 2000, pues a partir de la fecha en que se hicieron exigibles tales tributos, esto es, en enero de las vigencias 1999 y 2000, respectivamente, ya habían pasado cinco (5) años, que son los previstos por la ley como plazo de prescripción.

Para la Sala, el plazo de prescripción de la acción de cobro no se puede contar a partir de la expedición de la Resolución 04783 del 28 de febrero de 2006, cuya copia no aportó el municipio de Medellín, puesto que independientemente de que esa resolución constituya un acto de determinación del impuesto; tal como se precisó anteriormente, cuando se adopta el sistema de facturación por la propia autoridad tributaria, tanto la factura o cuenta de cobro, así como el acto de determinación y el proceso de cobro deben surtirse en un plazo no mayor a cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el impuesto se hizo exigible.

Una interpretación en sentido contrario, como se precisó inicialmente, hace nugatorio el plazo de prescripción pues quedaría al libre albedrio del sujeto activo del impuesto la expedición del acto de determinación del tributo para cobrarlo en cualquier tiempo.

En consecuencia, para la Sala, está probado que el impuesto predial por las vigencias 1999 y 2000 están prescritas. La obligación de pago de los intereses moratorios liquidados por estas vigencias, por devenir del impuesto, se extinguen de la misma forma, esto es, por causa de la prescripción.

b. La tasa ambiental y los intereses de mora

En cuanto a la prescripción de la tasa ambiental, el demandante propone que se aplique el C.C.A., concretamente, entiende la Sala, las normas que regulan la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos. El apoderado del municipio de Medellín no propone, en realidad, ningún argumento de oposición, puesto que no se contestó la demanda y los alegatos de conclusión se limitan a decir que el municipio solamente se encarga de recaudar la tasa en los términos de la Ley 99 de 1993, que luego será transferida a la corporación autónoma regional correspondiente.

Sobre el particular, conviene precisar que la sobretasa ambiental y el porcentaje ambiental no constituyen un nuevo impuesto. Así lo dijo la Corte Constitucional cuando analizó la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 que reglamentó el artículo 317 de la Carta Política que faculta a los municipios a destinar un porcentaje de los impuestos que gravan la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.[14]

---

[14] Sobre el particular, ver:

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación: 25000232700020120045 6-01. No. Interno: 20345. Asunto: Acción de nulidad. Demandante: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL

Corte Constitucional, sentencias C-013 del 21 de enero de 1994 y C-305 de 1995, citadas en la sentencia del Consejo de Estado del 8 de octubre de 2015. Dijo la Corte:

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se refiere a ese PORCENTAJE, no se aparta del destino que señala la Constitución y lo califica como PORCENTAJE AMBIENTAL, luego, por estos aspectos se trata de una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional.
(…)
4.- Importa continuar analizando si el artículo acusado en cuanto al "porcentaje" atenta o no contra la Constitución Política, en cuanto, según el demandante Néstor Raúl Correa, la Constitución no permite porcentajes sobre lo ya recaudado por el Municipio, puesto que, según él "se impone un impuesto entre el 15% y el 25% sobre el total del recaudo", y por eso cree que se vulnera el inciso inicial del artículo 317 de la C.P:, y el demandante Alvaro Rendón lo ubica como violación al inciso 2º de tal artículo. Para ello se examinará lo siguiente:

"El porcentaje ambiental", ya se dijo, desarrolla un canon constitucional y los rubros (del 15% al 25.9%) no exceden del promedio de las sobretasas existentes según lo informa el Ministerio del Medio Ambiente en su escrito presentado a la Corporación, y, este aspecto (el de no exceder los referidos promedios) no fue argumentado por ninguno de los ciudadanos que presentaron las demandas. Tampoco puede decirse que se trata de un nuevo impuesto. El actor hace una lectura incompleta del artículo acusado al predicar los porcentajes "sobre el total del recaudo", cuando la frase es: "sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial", es decir que, de todo lo que se recaude por concepto de impuesto predial se destinará entre el 15% y el 25.9% a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Menos le asiste razón al afirmar que es un impuesto predial, es, se repite, un porcentaje del impuesto predial para protección del medio ambiente.

5.- Otro tema que motiva las demandas es que el artículo acusado da la posibilidad de OPTAR por una SOBRETASA, en vez del porcentaje ambiental. Los ciudadanos que acusan el artículo 44 opinan que esta "sobretasa" no está contemplada en el artículo 317 C.P. y equivaldría a un recaudo municipal para una Entidad que no es el Municipio y sería una adición al tributo. Ambas cosas, en el sentir de ellos es violatorio de la Constitución. Inquietud semejante ya fue estudiada por la Corporación

La Corte, en la referida sentencia C-013 de 1994, dijo:

> *"Alcance del inciso segundo del artículo 317 Constitucional. Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria".*
>
> *"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta política"...*
>
> *"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios" (Subrayas fuera de texto).*

El artículo 317 de la C. P. establece una vía de excepción, luego el artículo 317 hay que leerlo conjuntamente con el art. 294 C. P. que prohíbe imponer recargos "salvo lo dispuesto en el artículo 317 caso en el cual hay un recargo por reenvío. De manera que el inciso 2º del artículo acusado al permitir opcionalmente que se cobre una sobretasa en lugar del porcentaje, está dentro de la interpretación que ha dado la Corte.

Precisamente por eso, los municipios están facultados para recaudar el porcentaje o la sobretasa ambiental, facultad que se ejerce cuando se expide, generalmente, cuando se factura el impuesto predial, pues es el tributo que, por excelencia, grava la propiedad inmueble.

En ese sentido, para la Sala, el porcentaje o la sobretasa ambiental está inescindiblemente relacionada con el impuesto predial. Luego, si el impuesto predial no puede ser cobrado por efectos de la prescripción, esta situación afecta, de contera, el porcentaje o la sobretasa ambiental, que también debe entenderse prescrito junto con los intereses moratorios que se hayan causado por ese concepto.

En consecuencia, para la tasa ambiental y los intereses moratorios, que liquidó el municipio de Medellín en las cuentas de cobro demandadas en este proceso, se predican las mismas razones anteriormente dichas y que permiten concluir que por las vigencias 1999 y 2000 la acción de cobro prescribió.

4.2.4. La tarifa y forma de liquidación de los intereses de mora de las obligaciones no prescritas

El demandante alega, de una parte, que los intereses moratorios, por tratarse de una sanción, deben ser liquidados en acto separado debidamente motivado, y, de otra, controvierte la tasa y la forma de liquidación que utilizó el municipio de Medellín.
Para decidir este punto, conviene tener en cuenta los siguientes hechos:

- El 27 de octubre de 2004, el señor apoderado especial de la sociedad UNO SUR S.A. EN LIQUIDACIÓN, en ejercicio del derecho de petición, requirió a la alcaldía de Medellín para que absolviera los siguientes interrogantes en aras de proponer una fórmula de pago de los tributos periódicamente facturados a la empresa:

  1) Sírvase especificar el significado de “otros conceptos”; cual es la tasa de interés aplicable a dicho rubro y cuál es la tasa de interés aplicada al concepto de medio ambiente. Igualmente, cual ha sido la tasa de interés aplicada al impuesto predial.

2) Sírvase liquidar el valor del impuesto predial a partir de las fechas reales, es decir, excluyendo el tiempo ya prescrito del derecho y la caducidad de la acción, de conformidad con las normas citadas en las consideraciones de este escrito.
3) Sírvase liquidar el valor del impuesto predial, teniendo en cuenta la medida real del lote, descontando el área donde se encuentra la vivienda señalada en este escrito y el cobro que del impuesto predial se le ha hecho al propietario de dicho inmueble.
4) Solicito aplicar el artículo 20 del Acuerdo 57 de 2003, en el sentido de que el municipio expida cuenta de cobro provisional del impuesto, teniendo en cuenta los elementos y valores no discutidos, mientras se establece el valor adeudado y consecuencialmente la propuesta definitiva de pago.

- El 6 de diciembre de 2004, mediante la Resolución 3875, el municipio de Medellín, en estricto sentido, no respondió la petición puesto que no hizo ningún análisis respecto de las preguntas formuladas. Sin embargo, interpretó[15] que la empresa demandante quería que se decretara la prescripción de las obligaciones facturadas y debidas. Es por eso que en la parte resolutiva de la Resolución 3875 el municipio de Medellín se limitó a *"negar la prescripción de la acción de cobro de la obligación fiscal a favor de la sociedad UNO SUR SA. EN LIQUIDACIÓN, como sujeto pasivo del impuesto predial unificado."*

- El 27 de enero de 2005, la demandante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución 3875 de 2004. En ese memorial insistió al municipio en que se pronunciara de manera completa y de fondo sobre todas las peticiones propuestas. En especial, que especifique a qué corresponde el rubro "otros conceptos" de las facturas. Y que explique cuál es la tasa de interés que aplicó a ese rubro y a la tasa ambiental y a impuesto predial. Reiteró que se liquide el impuesto predial teniendo en cuenta las condiciones físicas del predio y que se expida una cuenta de

[15] En la parte considerativa de la resolución, el Subsecretario de Rentas municipales del municipio de Medellín argumenta que la empresa demandante solicitó la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado para las deudas con más de cinco años del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 000555555. Y que las cuentas del impuesto predial no constituyen por si solos un acto administrativo. Que son documentos que informan valores que se deducen como consecuencia de la información catastral. Que para que prescriba la acción de cobro, es requisito indispensable que se expida un acto administrativo que señale de manera expresa y clara el monto total de lo adeudado. Que una vez ejecutoriado ese acto, se constituye en título ejecutivo y que, a partir de ese momento, se empieza a contar el plazo de cinco (5) años previsto en el artículo 817 del E.T. y en el literal d) del artículo158 del Decreto Municipal 011 de 2004. Que como no existe ese acto administrativo, no procede declarar la prescripción.

cobro provisional mientras se define el valor real adeudado por impuesto predial.

- El 5 de marzo de 2005, el municipio de Medellín expidió la cuenta de cobro No. 01105145860970, que corresponde al primer trimestre del año 2005. En esta facturas se puede apreciar que se liquidan los siguientes conceptos: Impuesto predial unificado (se discrimina por valor trimestre, valor vencido, valor recargos y total cobros), medio ambiente (se discrimina por valor vencido, valor recargos y total cobros), y otros cobros (se discrimina por valor vencido, valor recargos y total cobros). El total de la factura es de $674.676.189.

- El 8 de marzo de 2005, el municipio de Medellín, mediante Resolución SH 18-63 de 2005 confirmó la Resolución 3875. En la parte considerativa explica y reitera los argumentos que adujo para decidir porqué la acción de cobro coactivo no está prescrita, y hace una tabla, en la que explica de dónde sale la cifra que liquida por concepto de intereses de mora. Esa cifra coincide con los $674.676.189 facturados en el documento No. 01105145860970. Del ejercicio de comparar la Resolución SH 18-63 de 2005 con la cuenta de cobro 01105145860970, se infiere que el período liquidado comprende desde el primer trimestre del año 1999 hasta el primer trimestre del año 2005.

- El 3 de mayo de 2005, el municipio de Medellín expide la cuenta de cobro No. 01205147383231, que corresponde al segundo trimestre del año 2005. En esta factura se puede apreciar que se liquidan los siguientes conceptos: Impuesto predial unificado (se discrimina por valor trimestre, valor vencido, valor recargos y total cobros), medio ambiente (se discrimina por valor vencido, valor recargos y total cobros), y otros cobros (se discrimina por valor vencido, valor recargos y total cobros). El total de la facturas es de $705.090.656.

De los hechos narrados, la Sala advierte que el municipio demandado se refirió a los intereses de mora en la Resolución SH 18-63 de 2005, acto administrativo que resolvió el recurso de reconsideración contra la resolución 3875 de 2004. Y que, además, el municipio de Medellín no le dio a la empresa demandante la oportunidad de controvertir ese aspecto, primero, porque la decisión de liquidar los intereses de mora conforme a la liquidación hecha en la parte considerativa de la

resolución, no quedó plasmada en la parte resolutiva, y, segundo porque, en todo caso, el municipio demandado no le dio la oportunidad a la demandante de interponer recurso alguno.

No obstante lo dicho, los hechos narrados dan cuenta de que previa la expedición de la Resolución SH 18-63 de 2005, el municipio de Medellín dejó plasmada la liquidación de intereses en las cuentas de cobro No. 01105145860970 y 01205147383231 (en esta cuenta de cobro, se incrementaron).

En ese contexto de hechos, la Sala parte de precisar que los intereses de mora, pese a estar regulados como una sanción en el artículo 634 ET, no deben liquidarse en acto administrativo independiente. Así lo dispone el inciso segundo del artículo 828 ET[16]. Y esto tiene su razón de ser en el hecho que el propio artículo 634 ET prevé que los intereses de mora se liquidan con base en la tasa de interés vigente en el momento del respectivo pago, calculada de conformidad con la tarifa y la fórmula prevista en el artículo 635 ET.

Los contribuyentes que se consideren afectados con la liquidación de los intereses moratorios pueden oponerse al momento en que se haga efectivo su cobro mediante la excepción de la indebida tasación de la deuda. De manera que no es pertinente controvertir ese hecho mediante la acción de nulidad de actos administrativos que liquiden provisionalmente esos intereses[17]. Eso no obsta para aclarar, para este caso concreto, que los intereses de mora deben liquidarse en los términos previstos en los artículos 634 y 635 del ET.

No es procedente que en esta oportunidad fije la tasa del interés porque, se reitera, la tasa que se debe aplicar es la vigente al momento del pago. Y aunque el apoderado del municipio de Medellín advirtió que la demandante ya pagó la deuda (presuntamente el 27 de noviembre de 2006), porque se habría acogido a los beneficios tributarios de la Ley 1116 de 2006, en el expediente no reposa la prueba de ese hecho.[18]

---

[16] Estatuto Tributario. Artículo 828. Inciso segundo del parágrafo:

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

[17] La Sala ha admitido que se revise la liquidación de los intereses de mora cuando ordena compensar los intereses debidos con deudas debidas al contribuyente.

[18] En un caso resuelto por la Sala en que se controvirtió si era procedente aplicar la tarifa de interés moratorio más favorable al demandante, la Sala precisó:

"En cuanto a la forma en que deben ser liquidados los intereses, pues en el recurso de apelación la demandante sostiene que resulta más favorable que los intereses sean liquidados de acuerdo con la modificación introducida al artículo 635 E.T.N. por la Ley 1607 de 2012[18], la Sala advierte que en el contexto de lo que hasta aquí se ha expuesto, aunque los

CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo dicho, la Sala decide anular las Resoluciones No. 3875 del 6 de diciembre de 2004 y SH-18-63 del 8 de marzo de 2005, dictadas por el Municipio de Medellín, por cuanto dispusieron negar, de manera genérica, sin motivación suficiente, y violando la ley por falta de aplicación del artículo 817 ET, la prescripción del impuesto predial, de la tasa ambiental y de los intereses moratorios por las vigencias del impuesto predial de los años 1999 y 2000.

A título de restablecimiento del derecho, declarará probada la excepción de prescripción de la acción de cobro por el impuesto predial, la tasa ambiental y los intereses moratorios liquidados por esos conceptos por las vigencias 1999 y 2000.

Sobre la solicitud de condenar al Municipio de Medellín a reembolsar el valor efectivamente pagado por concepto del impuesto predial, de la tasa de medio ambiente, los intereses de mora y otros recargos sobre el valor de las sumas prescritas, y a que se dé cumplimiento al fallo en los términos previstos en el artículo 176 del C.C.A., la Sala reitera que en el expediente no obra prueba de que la demandante haya pagado el impuesto, la sobretasa y los intereses de mora. Pero si lo hizo, le asiste razón al municipio de Medellín en cuanto invoca a su favor el artículo 819 ET, que prescribe que lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiere efectuado sin conocimiento de la prescripción.[19]

En cuanto a la petición de anular las cuentas de cobro No. 01105145860970 del 5 de marzo de 2005 y 01205147383231 del 3 de mayo de 2005, la Sala se inhibe por cuanto, como se precisó, se trata de actos de trámite porque el municipio de Medellín tiene previsto que cuando no se pagan las cuentas de cobro, debe proferir un acto que contenga la liquidación del impuesto, susceptible de recursos. De manera que, esos serían los actos que, en estricto derecho, podrían demandarse para analizar de fondo el impuesto liquidado. Como el tema que

---

intereses de mora hacen parte de la suma que debe pagar el contribuyente, su liquidación debe hacerse al momento en que se realiza el pago y, por tanto, la cifra adeudada por este concepto no puede estar incluida en el mandamiento de pago, en esas condiciones, no resulta procedente definir en esta providencia cuál es la normativa aplicable para la liquidación de los intereses." (negrilla fuera de texto) CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 05001-23-31-000-2010-02280-01 [21515]. Actor: LABORATORIOS LISTER S.A. (NIT.890903930-1). Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

[19] En el mismo sentido ver: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014). Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Radicación: 05001-23-31-000-2007-00026-01 (19911). Demandante: BUILES GÓMEZ Y CÍA S. EN C. Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

convoca a la Sala alude, exclusivamente, al tema de la prescripción, basta con que se anulen los actos administrativos que expresamente decidieron sobre ese aspecto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia del 22 de marzo de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la sociedad Uno Sur S.A. en Liquidación contra el Municipio de Medellín.

En su lugar,

a) **INHÍBASE** de decidir sobre la nulidad de los documentos de cobro 01105145860970 y 01205147383231.
b) **DECLÁRASE** probada la excepción de prescripción de la acción de cobro por el impuesto predial, la tasa ambiental y los intereses moratorios liquidados por esos conceptos por las vigencias 1999 y 2000.
c) **ANÚLANSE** las Resoluciones No. 3875 del 6 de diciembre de 2004 y la No. SH-18-63 del 8 de marzo de 2005, dictadas por el Municipio de Medellín.
d) A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la demandante no está obligada a pagar el impuesto predial, la tasa ambiental y los intereses de mora por las vigencias 1999 y 2000, sin que haya lugar a devolver los pagos hechos de obligaciones prescritas.

SEGUNDO: CONFÍRMASE en lo demás la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sala

STELLA JEANNETE CARVAJAL BASTO

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ