

PRESCRIPCION DE LA ACCION DE COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA:
INCERTIDUMBRE NORMATIVA Y RESISTENCIA ADMINISTRATIVA A LA
JURISPRUDENCIA



AMINTA ARENAS HERRERA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO DE LA EMPRESA Y DEL TRIBUTO
VILLAVICENCIO
2026

PRESCRIPCION DE LA ACCION DE COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA:
INCERTIDUMBRE NORMATIVA Y RESISTENCIA ADMINISTRATIVA A LA
JURISPRUDENCIA

AMINTA ARENAS HERRERA

Artículo académico presentando como requisito para optar por el título de Especialista en
Derecho de la Empresa y del Tributo

Asesor

Mg. OSCAR FERNANDO QUIROGA SÁNCHEZ
Magister en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO DE LA EMPRESA Y DEL TRIBUTO
VILLAVICENCIO
20266

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O. P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O. P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBON

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano de la Facultad de Derecho

Prescripción de la Acción de Cobro del Impuesto Predial en Colombia: Incertidumbre Normativa y Resistencia Administrativa a la Jurisprudencia

Aminta Arenas Herrera¹

Oscar Fernando Quiroga Sánchez / Tutor²

Resumen

La presente investigación analiza la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial en Colombia, con énfasis en la incertidumbre normativa y la resistencia administrativa frente al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado. El estudio está dividido en tres capítulos y parte del reconocimiento del Estatuto Tributario como la norma estatutaria que regula el término para el ejercicio de la acción de cobro. El objetivo general consiste en analizar cómo la ambigüedad normativa y la falta de consideración jurisprudencial, al momento de analizar la prescripción del impuesto predial, afecta al contribuyente. Identificando la resistencia administrativa frente al precedente jurisprudencial y proponiendo a través de la revisión documental criterios jurídicos que favorezcan una aplicación uniforme por parte de las entidades territoriales. Para ello, se desarrolló una investigación analítica, síntesis con enfoque normativo y jurisprudencial, basado en el estudio de la Constitución Política, el Estatuto Tributario, La ley 1437 de 2011, la doctrina especializada y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Los resultados evidenciaron que la problemática no obedece a la ausencia de regulación legal, sino a las diferencias interpretativas existentes en las administraciones tributarias territoriales respecto del inicio del término de prescripción y de la aplicación del precedente judicial. Asimismo, se identificó que la falta de criterios uniformes genera inseguridad jurídica, incrementa la litigiosidad y puede afectar tanto la eficiencia del recaudo tributario como los derechos de los contribuyentes.

Palabras Clave: Prescripción, impuesto, predial, jurisprudencia, fiscal, tributario, procedimiento, obligación.

Abstract

¹ Autor: Abogada Especialista en Derecho Administrativo – Universidad Santo Tomás

² Director: Abogado, Universidad Santo Tomás; Magíster en Derecho y Gestión Urbana, Universidad del Rosario.

This research analyzes the statute of limitations for the collection action of property tax in Colombia, with an emphasis on regulatory uncertainty and administrative resistance to the jurisprudential precedent of the Council of State. The study is divided into three chapters and starts from the recognition of the Tax Statute as the statutory norm that regulates the term for exercising the collection action. The general objective consists of analyzing how regulatory ambiguity and the lack of jurisprudential consideration, when analyzing the prescription of the property tax, affects the taxpayer; identifying administrative resistance to the jurisprudential precedent and proposing, through documentary review, legal criteria that favor uniform application by territorial entities. To achieve this, an analytical and synthetic research with a normative and jurisprudential approach was developed, based on the study of the Political Constitution, the Tax Statute, Law 1437 of 2011, specialized doctrine, and the jurisprudence of the Council of State.

The results showed that the problem is not due to the absence of legal regulation, but rather to the existing interpretive differences within territorial tax administrations regarding the beginning of the limitation period and the application of judicial precedent. Likewise, it was identified that the lack of uniform criteria generates legal insecurity, increases litigation, and can affect both the efficiency of tax collection and the rights of taxpayers

Keywords: Statute of limitations, collection action, tax, property tax, precedent, jurisprudence, territorial entity, law, fiscal, tax (or taxation), procedure, administrative, obligation, statute.

Problema Jurídico

¿De qué manera la ambigüedad normativa y la inobservancia de la jurisprudencia sobre la prescripción del impuesto predial vulnera los derechos del contribuyente, en el ordenamiento jurídico colombiano?

Objetivos

Objetivo General

Determinar cómo la ambigüedad normativa y la falta de la aplicación de la jurisprudencia de la prescripción del impuesto predial afecta al contribuyente en Colombia.

Objetivos Específicos

1. Identificar y analizar el marco normativo aplicable a la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial en Colombia, con énfasis en la determinación del inicio del término.
2. Examinar el desarrollo jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la prescripción del impuesto predial, especialmente en lo relacionado con el momento a partir de cuándo se contabiliza el término.
3. Evaluar la aplicación de la norma y la jurisprudencia por parte de las entidades territoriales, evidenciando sus efectos sobre los derechos del contribuyente.

Introducción

La potestad tributaria es una manifestación de la soberanía fiscal del estado y se utiliza como instrumento para garantizar la captación de los recursos requeridos para el cumplimiento de los fines del estado previstos en la Constitución Política de Colombia. Sin embargo, en un Estado Social de Derecho como Colombia dicha potestad no puede ejercerse de manera ilimitada ni arbitraria, esta debe sujetarse a los principios constitucionales de legalidad, debido proceso, buena fe, seguridad jurídica, igualdad, equidad, eficiencia y justicia tributaria, estos mismo orientados a la creación de los tributos como las actuaciones administrativas dirigidas a fiscalización y recaudo.

De esta manera, la prescripción de la acción de cobro constituye una institución jurídica de gran importancia dentro del derecho tributario, ya que limita la facultad de la administración para exigir coactivamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Su finalidad consiste en extinguir la posibilidad de ejercer la acción de cobro de forma atemporal. Impedir el ejercicio indefinido del poder estatal en busca de salvaguardar los principios de seguridad jurídica, debido proceso y legalidad, propios del estado.

De conformidad con el Estatuto Tributario, se establece un término de cinco (5) años para la prescripción de la acción de cobro, las reglas relacionadas con su interrupción y suspensión, se encuentran plasmadas dentro del estatuto, también la forma correcta de determinar cuándo empieza a correr el término de hacer efectiva la obligación. A pesar de esto, la aplicación de dicho régimen a los tributos territoriales, particularmente al impuesto predial unificado, da lugar a discusiones

jurídicas, entorno a la determinación del momento y lugar de la obligación tributaria y el carácter legal exigible para efectos del inicio del término prescriptivo.

Lo interesante de esta problemática radica en que el impuesto predial unificado constituye una de las principales fuentes de financiación de los municipios colombianos, en desarrollo de la autonomía fiscal reconocida por la Constitución Política. No obstante, las particularidades propias de este tributo como lo es su causación anual, la ausencia de la declaración privada por parte del contribuyente y el sistema de facturación o liquidación adoptado por las entidades territoriales. Han ocasionado diferentes interpretaciones sobre la aplicación del régimen general previsto en el estatuto tributario, creando grandes controversias en el entorno administrativo y jurídico.

Necesariamente, el Consejo de Estado ha construido una interpretación jurídica que busca definir el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de prescripción de la acción de cobro en materia tributaria, con lo que respecta al impuesto predial, resaltando que este comienza cuando la obligación fiscal se hace legalmente exigible, criterio que ha servido de fundamento para resolver controversias relacionadas con el ejercicio de la potestad de cobro por parte de la administración.

A pesar de ello, en la práctica administrativa persisten interpretaciones disímiles por parte de algunas entidades territoriales, que en la mayoría de los casos buscan proteger a los funcionarios de turno, alegando y mal interpretando la normatividad, con el fin de evitar sanciones disciplinarias, generando incertidumbre jurídica y en consecuencia interrogantes sobre la aplicación del precedente judicial y la protección efectiva de los derechos de los contribuyentes.

La prescripción existe como figura jurídica que busca castigar a quien no haga exigible su derecho dentro de los términos establecidos por la ley. En lo que aquí concierne, la discusión radica en que el ente territorial tiene un tiempo determinado para hacer efectiva la obligación y como consecuencia negativa de no hacerlo dentro del término, pierde esa potestad. Por otro lado, aunque el contribuyente tiene la obligación fiscal y legal de pagar el impuesto cada año, también tiene derecho a exigir la prescripción de una obligación tributaria no exigido dentro de los parámetros legales. Es por ello que la administración suele aprovecharse de la falta de claridad legal, para eximirse de una responsabilidad penal o fiscal, por detrimento patrimonial, interpretando equivocadamente la norma y ocasionándole un perjuicio al contribuyente.

La prescripción de la acción de cobro en materia tributaria es mucho más que un límite temporal: constituye una garantía fundamental para el contribuyente frente al poder del estado, en

este caso, un ente territorial. En el impuesto predial unificado, esta figura adquiere especial relevancia, pues de su correcta aplicación depende que los procesos de cobro coactivo no se conviertan en mecanismos arbitrarios de presión fiscal. Sin embargo, la ambigüedad normativa sobre el inicio del término prescriptivo ha generado interpretaciones contradictorias y prácticas administrativas que afectan la seguridad jurídica. A pesar de que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que el término debe contarse desde el momento en que la obligación es legalmente exigible, esto es, para el impuesto predial unificado, a partir del primero de enero de cada anualidad teniendo en cuenta que el cobro de este impuesto se hace de forma anticipada y que no compete al contribuyente presentar la declaración del mismo. Muchas entidades territoriales persisten en aplicar criterios discrecionales, trasladando al contribuyente la carga de enfrentar actuaciones extemporáneas, causando los perjuicios inherentes a un cobro coactivo.

Este escenario no solo compromete la certeza del ordenamiento jurídico, sino que debilita la confianza en las instituciones y pone en riesgo el debido proceso. Por ello, resulta indispensable analizar cómo la falta de claridad normativa y la inobservancia jurisprudencial impactan directamente en la protección de los derechos del contribuyente. Es entonces a partir de este análisis que surge el siguiente problema jurídico: ¿Cómo afecta al contribuyente la ambigüedad normativa sobre el inicio del término de prescripción del cobro del impuesto predial en Colombia pese a los criterios jurisprudenciales existentes? La hipótesis sostiene que esta ambigüedad, sumada a la falta de aplicación uniforme de la jurisprudencia, genera un terreno fértil para actuaciones arbitrarias del funcionario ejecutor en perjuicio del ciudadano.

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, con el método de análisis-síntesis y el estudio jurisprudencial, lo que permite no solo describir el marco normativo y doctrinal, sino también evidenciar las tensiones que surgen en su aplicación práctica. En este sentido, el estudio no solo se orienta a la descripción del marco normativo y jurisprudencial, sino también a la identificación de las tensiones existentes en su aplicación práctica definitiva, exponiendo que la prescripción no es un detalle técnico aislado, sino un verdadero campo de disputa en el que se juega la protección de los derechos del contribuyente y la vigencia del Estado de derecho. Reconocer y enfrentar esta problemática es un paso necesario para fortalecer la justicia tributaria en Colombia.

Capítulo 1. Marco Normativo de la Prescripción en el Cobro del Impuesto Predial en el Ordenamiento Jurídico Colombiano

I. Genesis del impuesto predial unificado en Colombia

En Colombia, el cuerpo legislativo siempre ha desarrollado normatividad como consecuencia de problemáticas sociales, económicas o jurídicas, que se volvieron insostenibles y de manera atemporal. Son muy pocos los casos en los que la corporación pública estudió un escenario futuro con la intención de debatir la regulación sobre lo que podría pasar más adelante. Los códigos y la normatividad que hoy rigen el país son fruto de una copia taxativa de otros códigos ya existentes. Es por esto que el derecho penal, por ejemplo, no es tan efectivo en el territorio, ya que su decodificación fue pensada para una sociedad poco violenta que se desarrolló política y socialmente en un escenario distinto al de Colombia. No siempre es malo acudir a una normatividad ya existente para poder legislar sobre un tema que se desconoce. Pero si es necesario adaptar los textos traídos a la realidad social y territorial del país. Nuestro derecho ejecutivo o administrativo está directamente relacionado con el derecho público francés. En Europa, se empezó a discutir sobre el cobro de impuestos desde las monarquías y esa figura jurídica fue evolucionando hasta lo que es hoy. Como consecuencia del contrato social es necesario para cualquier estado cobrar tributos por el mero ejercicio de “administrar”.

Ante la incertidumbre de la anarquía, todos aceptamos estas obligaciones fiscales con la finalidad de garantizar una paz dentro de la comunidad y de cierta forma garantizar el debido funcionamiento de las instituciones. Es por esto que se cobran los impuestos, para hacer efectivo los fines del estado. Sin embargo, al ser una república joven y centralizada, durante el desarrollo de la normatividad tributaria se crearon varias clases de impuestos, algunos surgieron como herencia del derecho fiscal que regulaba la corona española, y otros llegaron en un ejercicio de derecho comparado con países como Francia. Para lo que concierne a la propiedad, se hacía uso de impuestos tales como: el impuesto predial, el impuesto de parques y bosques, el impuesto de estratificación socioeconómica y la contribución de valorización/conservación.

El impuesto predial es una obligación fiscal directa y real, que grava la propiedad, posesión o usufructo de bienes inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción de un municipio, o en el caso de Bogotá y sus localidades, dentro de un distrito. El impuesto de parques y bosques, surge ante la

necesidad de garantizar el mantenimiento de zonas comunes, tales como parques y espacios verdes del municipio. Por otro lado, el impuesto de estratificación económica se estableció con la intención de distribuir las cargas fiscales dentro de los ciudadanos a partir de su capacidad económica o estrato. Con la finalidad de garantizar el desarrollo equitativo de la ciudad, los contribuyentes que residían en un estrato más alto, pagan proporcionalmente una tarifa mayor para poder garantizar el desarrollo y mantenimiento de zonas con un estrato más bajo. Así mismo, el gravamen de desarrollo o de conservación, pretendía cobrar un valor por el incremento del precio comercial del inmueble, que, a diferencia de los impuestos ya explicados, no se hace exigible cada año, sino que depende de una circunstancia específica, como un nuevo parque o una avenida principal, que ocasionó el incremento en su valor comercial, solo ahí se haría exigible esta obligación.

II. Evolución normativa

Ante la necesidad jurídica y ejecutiva de lograr una eficiente captación de recursos, el cuerpo legislador sancionó la ley 44 de 1990 *“Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”*. En su artículo primero, esta ley positiviza por primera vez el término de: impuesto predial unificado. De conformidad con su contenido, se establece la fusión en un solo impuesto los gravámenes arriba explicados. Consecutivamente, el segundo artículo de esta ley dispone el recaudo y la administración de estos recursos, dejando esta función a cargo de los municipios, o distritos, siendo el caso de las metrópolis. Los artículos subsiguientes desarrollaron criterios y limitaciones jurídicas con el fin de lograr una debida aplicación de la ley. Criterios como la base gravable, la tarifa de impuesto, la formación parcial, los límites del impuesto, la destinación del impuesto, los sistemas de cobro, la declaración del impuesto predial unificado, su contenido y procedimiento, la facultad de eliminar paz y salvo, así mismo como otros impuestos territoriales, el impuesto a vehículos, por ejemplo.

La ley 788 de 2002 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”* en su artículo 86, modifica el artículo 817 del Estatuto Tributario, estableciendo un término temporal para hacer efectiva la acción de cobro

sobre todos los gravámenes a cargo de entes territoriales. Para lo que aquí concierne, estableció un término de 5 años a partir de que se haga efectiva y exigible la obligación de cobrar.

El sistema tributario actual de Colombia es un pilar económico para la financiación del estado y la materialización de los diferentes fines descritos en la Constitución Política de 1991. A través de los tributos, se generan los recursos precisos para la prestación de los servicios públicos, de esta manera se promueve el desarrollo económico, reduciendo las desigualdades sociales y asegurar el funcionamiento de las instituciones públicas. Por lo tanto, el sistema tributario cumple una finalidad recaudatoria y a su vez representa un instrumento jurídico y económico importante para la realización de los principios del Estado.

En la Constitución Política se introdujo un modelo de organización territorial sustentado en los principios de descentralización y autonomía administrativa, registrando a las entidades territoriales con la autonomía de gestionar sus propios intereses dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. Como lo describe el artículo 287, se dispone que las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejerciendo las competencias que les correspondan, como el administrar sus recursos y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, la autonomía tributaria reconocida a las entidades territoriales no es de carácter absoluto. Debido a que el constituyente estableció un sistema de distribución de competencias en materia tributaria acordando la autonomía de los entes territoriales con el principio de unidad del Estado colombiano. Por tanto, le corresponde al Congreso de la República definir el marco general de los tributos en la expedición de las leyes que regulan sus elementos esenciales, mientras que las asambleas departamentales y los concejos municipales tienen competencias derivadas para adoptar y administrar los tributos autorizados por el legislador. Es decir, la potestad tributaria de los municipios se encuentra fundamentada en la Constitución, pero su ejercicio se encuentra condicionado bajo las disposiciones legales que regulan cada gravamen.

La legalidad tributaria constituye a un principio que actúa como garantía del Estado de derecho en materia fiscal. Conforme al artículo 338 de la constitución política, corresponde al congreso, asambleas departamentales y concejos municipales imponer contribuciones fiscales y parafiscales, determinando directamente los sujetos activos y pasivos, y los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los tributos.

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la autonomía fiscal de las entidades territoriales debe interpretarse de forma armónica con el principio de legalidad tributaria y con la estructura de Estado unitario prevista en el artículo 1 de la Constitución. En ese sentido, ha precisado que los municipios no poseen una potestad tributaria originaria e ilimitada, sino una competencia limitada que debe ejercerse dentro de los parámetros establecidos por el legislador. Esta interpretación busca preservar la seguridad jurídica y garantizar un tratamiento uniforme de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio nacional.

Dentro de la constitución también se describe el impuesto predial unificado el cual ocupa un lugar preponderante en las finanzas municipales. Es de carácter territorial cuyo hecho generador está constituido por la propiedad, posesión o usufructo de bienes inmuebles ubicados dentro de la respectiva jurisdicción municipal. Este tributo genera unos recursos importantes, siendo una de las principales fuentes de financiación de los municipios, recursos que se disponen para gastos de funcionamiento, inversión social, infraestructura, educación, salud y demás competencias asignadas por la constitución y la ley.

La importancia financiera del impuesto predial, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, dota a las administraciones municipales de mecanismos eficaces para asegurar su recaudo, entre ellos el procedimiento administrativo de cobro coactivo. A pesar del ejercicio de dicha facultad no puede concebirse como una potestad ilimitada en el tiempo. Ya que el Estado impone límites materiales y temporales al ejercicio del poder tributario, buscando proteger los derechos fundamentales de los administrados y garantizar la estabilidad de las relaciones jurídicas. En este sentido cobra una especial relevancia en la figura de prescripción de la acción de cobro, institución jurídica que limita temporalmente la posibilidad de exigir coactivamente el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Desde la perspectiva doctrinal, la prescripción constituye una garantía de seguridad jurídica que beneficia tanto a la administración como a los contribuyentes. Para la administración representa un incentivo para ejercer oportunamente sus funciones de determinación y cobro; para el administrado significa la certeza de que el Estado no podrá ejercer indefinidamente su poder coercitivo sobre obligaciones antiguas cuya exigibilidad ha permanecido inactiva durante el término fijado por la ley. En consecuencia, la prescripción no puede interpretarse como un mecanismo destinado a favorecer el incumplimiento de las obligaciones tributarias, sino como una

institución que busca preservar el equilibrio entre la eficacia del recaudo fiscal y la protección de los principios constitucionales que orientan la actuación administrativa.

Específicamente del impuesto predial unificado, adquiere una dimensión particularmente compleja debido a que la regulación normativa no enuncia el momento exacto a partir del cual debe contabilizarse el término de prescripción de la acción de cobro cuando el tributo es administrado por las entidades territoriales. Esto da lugar a interpretaciones divergentes por parte de diversas administraciones municipales, algunas de las cuales discrepan de los criterios adoptados por el consejo de estado. Debido a esto, se ha generado un escenario con vacíos que afecta tanto la eficacia del sistema tributario como la protección de los derechos del contribuyente, esta problemática descrita es la mencionada en la presente investigación.

Capítulo 2. Desarrollo Jurisprudencial del Concepto

I. Línea Jurisprudencial Consejo de Estado

I.I. Sentencia Fundadora: Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 13 de diciembre de 2017 (05001-23-31-000-2007-00070-01 (20863) C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Los hechos se dieron en Medellín, el contribuyente solicitaba la nulidad de las resoluciones en las que se le cobrara el impuesto predial por los periodos de los años 2005 y 2006, alegando la prescripción de la obligación y la configuración de doble cobro. Frente a estos hechos la sala determinó que era necesario explicar el momento específico en el que se hace exigible la obligación. El impuesto predial unificado es una obligación fiscal que recae sobre la propiedad de bienes inmuebles, la propiedad raíz. *“Para la Sala, la norma en cita se refiere al periodo fiscal del impuesto predial unificado que es anual (comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año), sin que se pueda pasar por alto que la **causación de este tributo se configura al 1º de enero, independientemente que su cobro, facturación o pago se haga de manera trimestral.**”* Consejo de Estado (2017). No necesita de una declaración por parte del contribuyente, como si lo requiere el ICA, para proceder con su cobro. Se causa en un momento específico, el primero de enero de cada anualidad. La sala se centra en analizar este aspecto sobre la exigibilidad de este impuesto debido a que el pago no se realiza al final de cada año, sino que se hace exigible al

principio del año en curso. Al hacerse exigible cada primero de enero, el término de prescripción empieza a contarse a partir de este día. *“Por eso, a partir del 1° de enero de cada año, la Administración puede exigir el pago del impuesto predial en su totalidad, porque este ya se causó -no es vigencia vencida-.”* Consejo de Estado (2017) Esta sentencia sentó las bases para determinar que el Impuesto Predial Unificado es una obligación fiscal anual que se genera de manera automática cada primero (1) de enero de todos los años, momento en el que nace la obligación fiscal y se hace exigible *“Tanto es así, que si se enajena el inmueble, a pesar de haberse fraccionado su pago por trimestres, para poder elevar la escritura pública, entre otros requisitos, se exige que el bien inmueble esté a paz y salvo por concepto de dicho tributo, incluido el año de la venta, precisamente, en consideración a la fecha de causación del impuesto predial.”* Consejo de Estado (2017). El ente territorial no tiene la libre autonomía para determinar el inicio de la obligación de cobro, haciendo artimañas en la expedición posterior de actos administrativos internos o liquidaciones atemporales. *“No es válida la interpretación que la parte actora hace del artículo 16 del Acuerdo 57 de 2003, en el sentido de que pasado un año sin que el contribuyente pague las facturas correspondiente a una vigencia fiscal, la Administración puede expedir la liquidación oficial, porque dicha interpretación no consulta el sentido útil de la misma, que no es otro que después de causado el impuesto predial (1° de enero de cada año), la Administración, ante la ausencia de pago del tributo, ejerza las funciones que le han sido asignadas para precaver por el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias.”* Consejo de Estado (2017). El término de cinco (5) años presente en el artículo 817 del Estatuto Tributario empieza a correr de forma automática año por año gravable, contados a partir del momento en que la obligación se hace exigible (cada primero del mes de enero), de modo que la negligencia por parte de la administración durante estos 5 años imposibilita por completo la facultad del cobro coactivo.

I.II. Sentencia de Reiteración y Consolidación: Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 7 de diciembre de 2022 (41001-23-33-000-2014-00002-02 (26774), C.P. Milton Chaves García)

Con fecha del 22 de abril de 2013 el municipio San Agustín libró mandamiento de pago contra Peña Parra SAS, por el concepto de impuesto predial unificado, de los periodos anuales comprendidos entre el año 2001 y el año 2013. Frente a este hecho la persona jurídica decidió

interponer la excepción de prescripción de la acción de cobro, sin embargo, el municipio lo negó a través de la resolución N° 001 del 9 de agosto de 2013. La sociedad recurre en reposición, pero dicho recurso se declaró improcedente por ir en contra de actos preparatorios, según la administración. Como resultado, el municipio expidió la liquidación del crédito. Frente a estos hechos la sociedad decide acudir a la jurisdicción de lo contencioso para accionar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando la nulidad de: el mandamiento de pago, el oficio de liquidación, la resolución que rechazó el recurso y el auto de terminación y archivo del 13 de septiembre de 2013. El 22 de febrero de 2022, el tribunal Administrativo del Huila declaró la nulidad de los actos acusados, aceptó la prosperidad de la excepción de prescripción para los años alegados y condenó a restituir 89 millones de pesos indexados. El municipio apeló, alegando la caducidad del medio de control insistiendo en que la prescripción se había interrumpido por el otorgamiento de una facilidad de pago. El consejo de estado decide no ahondar en la discusión jurídica sobre la caducidad del medio de control, toda vez que el tribunal ya se pronunció sobre lo mismo. Sin embargo, considera necesario explicar la forma correcta de interpretar la interrupción de la prescripción. *“«Es criterio reiterado de esta corporación que el artículo 818 del ET dispone que el término de prescripción de la acción de cobro previsto en el artículo 817 ibidem, se interrumpe, entre otros eventos, por el otorgamiento de facilidades para el pago. Correlativamente con dicho presupuesto, el artículo 814 ibidem señala que es mediante **resolución** que las autoridades de impuestos pueden conceder facilidades para el pago de obligaciones tributarias, acto respecto al cual la Sala ha concluido que debe estar **debidamente motivado**”* Consejo de Estado (2022). La administración argumenta que debido a la supuesta facilidad de pago que le ofreció a la contribuyente, interrumpió el término de prescripción. El cuerpo colegiado argumentó que la simple solicitud no constituye la facilidad de pago. *“Aunque está demostrado que la actora presentó una solicitud de acuerdo de pago, cuya viabilidad fue analizada por la demandada, de la valoración conjunta de los sucesos descritos **no se puede concluir que la Administración concedió una facilidad de pago o llegó a un acuerdo de pago con la demandante. Así, porque todas esas situaciones se refieren genéricamente a la constatación de la posible procedibilidad de la propuesta, pero condicionándola a la necesidad de analizar documentos adicionales para continuar estudiando la mencionada solicitud, de suerte que ninguno de dichos actos otorgó de manera motivada una facilidad de pago a la deudora**”* Consejo de estado (2022). Consecuentemente, el consejo de estado confirmó que el municipio no

logró probar la entrega de dicho acuerdo. Por ende, la prescripción operó. A través de esta jurisprudencia se puede evidenciar cómo las administraciones pretenden jugar con la interpretación de la ley para poder exigir extemporáneamente los cobros coactivos. Si el contribuyente fuera una persona natural que no cuenta con los recursos para adelantar un proceso por nulidad y restablecimiento de derecho, queda supeditado a las decisiones arbitrarias de la administración que socaban sus derechos.

Esta sentencia afirmó que el fenómeno prescriptivo se da de manera estricta y separada por cada vigencia fiscal bajo la premisa de que la facultad de cobro de los municipios no es una obligación imprescriptible ni acumulada, es un deber tributario que nace y vence de forma individual para cada anualidad; acogiendo el precedente anterior, la Sala rectificó que el término empieza a correr desde el primero de enero de cada anualidad, por lo que la administración vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica si pretende alegar que la prescripción se interrumpe o se empieza a contabilizar desde que profiere un mandamiento de pago anacrónico o desde que resuelve recurso en sede administrativa, o desde una solicitud de dación de pago por parte del contribuyente, desconociendo que el tiempo de los 5 años corre de manera inequívoca desde el momento en que el tributo era legalmente exigible.

I.III. Sentencia de Consolidación Doctrinal: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 11 de mayo de 2023. Radicado: 25000-23-37-000-2017-01747-01 (26869). M.P.: Milton Chaves García.

El municipio de Sibaté inicia el cobro coactivo en contra de la sociedad MEPRED S.A. por el Impuesto Predial Unificado, para los años 2006 a 2010. La secretaría de hacienda expide la liquidación oficial en el año 2010, determinando un valor superior a los 150 millones de pesos, y cobrando el IPU causado para los periodos 2006 a 2010. El 13 de junio de 2011, expide el mandamiento de pago por un valor exacto de \$152.522.226 pesos. De acuerdo con los hechos de la sentencia, el mandamiento fue notificado personalmente en la dirección física del inmueble objeto de la obligación fiscal. El contribuyente solicitó un acuerdo de pago, pero la administración lo rechazó. Seguidamente pidió la nulidad de la liquidación oficial, pero nuevamente tuvo una negativa por parte del municipio mediante Auto 005 del 20 de septiembre de 2016. La sociedad decide presentar la solicitud formal de prescripción el 9 de noviembre de 2016, sin obtener alguna

respuesta; causándose el silencio administrativo negativo. Frente a esta situación y agotados todos los requisitos de procedibilidad, la sociedad decide acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se acogió a las pretensiones del demandante y confirmó la nulidad de los autos demandados. Frente a esto, el municipio decide recurrir el fallo para que el Consejo de Estado lo Revise. La sección cuarta confirma la sentencia del tribunal y declara la nulidad de los autos demandados. Las consideraciones de la sala se enfocaron en señalar que los entes territoriales no solo deben iniciar la acción de cobro dentro del término, también deben llevar a término el cobro coactivo dentro de este mismo lapso. La falta de diligencia de la administración no es excusa para mantener una obligación tributaria de forma indefinida. *“Para la Sala, de la lectura de los artículos 817 y 818 del E.T. se desprende que la obligación de la Administración no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 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.**”* Consejo de estado (2023) La sala también consideró pertinente reforzar su argumento explicando que de no llevar a término el cobro coactivo dentro de los 5 años, los municipios pierden la competencia para hacer efectiva la obligación. *“la Administración debe llegar al proceso de cobro coactivo para **obtener en forma forzada el pago de las obligaciones** bien por remate o por la adjudicación directa de los bienes, ambas con la misma finalidad: obtener la solución de la deuda...”* Consejo de Estado (2023). Con respecto a la prescripción, el cuerpo colegiado concluye que toda vez que el mandamiento de pago fue notificado el 26 de agosto de 2011, el término de prescripción se empezó a contar a partir del día 27 de agosto y, por ende, venció el 28 de agosto de 2016. Como la administración no hizo efectivo el cobro coactivo durante este término, la acción de cobro prescribió.

La Sección Cuarta explica porqué la prescripción de la acción de cobro es una garantía que busca proteger al administrado frente a la falta de diligencia del Estado, en este caso del municipio; sin que sea considerable permitir a los entes territoriales que pasen los años y no logren hacer efectivo el cobro coactivo, y sin fundamento alguno pretendan cobrar obligaciones pasadas justificándose en su propia demora y falta de diligencia para expedir las liquidaciones. Se refuerza

lo establecido por el estatuto tributario en cuanto al término de 5 años para hacer exigible la obligación, que arranca a partir del día primero del mes de enero de cada anualidad, razón por la cual cualquier acción de cobro que se realice por fuera de esta ventana temporal es ilegítima, y en consecuencia debe declararse la nulidad de los mandamientos de pago demandados, por haberse ocasionado la prescripción de la acción coactiva.

I.IV. Sentencia Reciente Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 27 de noviembre de 2025. Radicado: 25000-23-37-000-2017-01212-02 (29702) C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello)

Aunque el tema de discusión de esta jurisprudencia no se centra en la prescripción, sí es necesario traerla al análisis jurídico toda vez que demuestra cómo la administración de la Alcaldía mayor de Bogotá y sus funcionarios de ese entonces mal interpretan la norma y le causan perjuicios al contribuyente. La notificación dentro del cobro coactivo es un elemento fundamental para garantizar el debido proceso dentro del trámite que busca hacer efectiva la obligación. Es evidente, según los hechos y las pruebas aportadas, la falta de diligencia por parte de la administración al momento de efectuar la notificación del mandamiento de pago. La secretaria distrital de hacienda de Bogotá adelantó el cobro coactivo contra la Fundación Cristiana Crisvivienda, con el fin de cobrar el impuesto predial unificado correspondiente del año 2007 a 2010. Para el cobro concreto de los años 2007, 2008 y 2009, la dependencia de cobro envió las liquidaciones a la dirección catastral del predio. Como resultado, el servicio de mensajería afirmó que el correo fue devuelto porque la “dirección no existe”, frente a ello, la secretaria de hacienda publicó un aviso en el periódico “La República”. Con respecto a la notificación de la liquidación del año 2010, la administración decide enviar la notificación del mismo a una dirección desconocida. De acuerdo con las pruebas aportadas, en los certificados de Cámara de Comercio más reciente, se mostraba la dirección comercial del contribuyente. Sin embargo, la administración decidió hacer la publicación del aviso, atentando contra el derecho a la defensa del contribuyente. Frente a estos hechos, la fundación decide proponer la excepción por falta de ejecutoria del título, durante el proceso de cobro coactivo, toda vez que las notificaciones de las liquidaciones oficiales no se hicieron correctamente. Obtuvo una negativa y ante la misma decide

acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El tribunal superior de Bogotá negó sus pretensiones.

La fundación recurre el fallo y este pasa a estudio del Consejo de Estado. La sección cuarta explica el artículo 828 del Estatuto tributario *“de acuerdo con el artículo 828 del Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo, entre otros, las liquidaciones oficiales de aforo siempre que en ellos **conste que fueron debidamente notificados**”*. Solo de esta manera es posible considerar que el auto está debidamente ejecutoriado, y así proceder con las medidas cautelares. La sala también consideró pertinente desarrollar el artículo 17 del Decreto 807 de 1993, modificado por el artículo 4 del decreto 362 de 2002 *“el artículo 17 [del Decreto 807 de 1993] establece que **‘para efectos del impuesto predial unificado la dirección del predio se entenderá como la dirección de notificación del contribuyente, salvo que este haya informado expresamente una dirección diferente para tal efecto’**”* Consejo de Estado (2025).

Si se realiza el trámite de mensajería con el fin de allegar la liquidación a la dirección del predio y el correo es devuelto, ya se puede proceder a la notificación a través de prensa. Pero, la sala también recuerda que el Estatuto Tributario considera como deber de la administración buscar una dirección conocida o referenciada para realizar la notificación. Para los periodos de 2006 a 2009, se logró probar la debida notificación. Sin embargo, para el año gravable de 2010, la alcaldía de Bogotá decidió no buscar una dirección conocida en las distintas fuentes a la que tiene acceso como el VUR o los Certificados de Cámara de Comercio, en su lugar decidió acudir a la publicación del aviso en prensa, afectando el derecho a la defensa del contribuyente. *“respecto de la liquidación correspondiente al año 2010 se evidenció que la administración **conocía otras direcciones del contribuyente y no siguió el procedimiento legal de notificación**, vulnerando el principio de publicidad y el derecho de defensa”* Consejo de Estado (2025).

Por ende, el cuerpo colegiado determinó que la liquidación oficial del año 2010 no cobró firmeza, y la consideró un título ejecutivo invalido para cobrar la obligación tributaria. Ante la falta de firmeza del acto no existe título ejecutivo claro expreso y exigible. Como consecuencia, la sala declaró la nulidad parcial de los actos demandados, y fue clara al determinar que únicamente se declara nulo la liquidación del IPU para el año 2010. Toda vez que las demás liquidaciones si se notificaron correctamente. Reconoció la excepción de falta de ejecutoria del título, y dio por terminado el cobro coactivo.

Capítulo 3. Aplicación Real de la Norma y su Jurisprudencia: Entes Territoriales

La práctica elusiva de los entes territoriales: El falso punto de partida de la prescripción y la afectación al contribuyente

En el escenario municipal de cobro de cartera, una práctica institucionalizada y recurrente de las administraciones locales es interpretar de manera amañada lo dispuesto por el ordenamiento jurídico en materia tributaria, alejándose abiertamente del Estatuto Tributario Nacional y de los reglamentos internos de cartera. Esta distorsión interpretativa no se da por un mero error conceptual, sino más bien como una estrategia deliberada y de naturaleza defensiva: los funcionarios evitan aplicar la norma correctamente para protegerse ante los órganos de control (como las personerías, contralorías y la Procuraduría General de la Nación), buscando evitar los procesos disciplinarios y fiscales derivados de la negligencia, el atraso, la falta de compromiso o la no aplicación de sus obligaciones como funcionarios del estado en el cobro de la cartera mediante cobro coactivo.

Ante la evidente pérdida de recursos por la configuración de la prescripción, las secretarías de hacienda y oficinas de cobro coactivo pretenden una argucia jurídica inconstitucional e ilegal: consideran caprichosamente que el término de cinco (5) años de la prescripción de la acción de cobro del Impuesto Predial Unificado no empieza a contarse desde la causación anual, sino a partir del momento en que la propia entidad expide y consolida un supuesto "título ejecutivo" o un acto administrativo extemporáneo (como una liquidación oficial o una resolución de facturación atemporal). Aquellos municipios donde el predial opera mediante sistema de facturación, la exigibilidad y el respectivo conteo de la prescripción quedan amarrados rígidamente a lo establecido por el artículo 817 del Estatuto Tributario; por consiguiente, el conteo de los 5 años solo puede verse alterado o interrumpido de manera legal bajo las causales del artículo 818 del Estatuto Tributario, principalmente por la notificación en debida forma del mandamiento de pago dentro de los cinco años iniciales, pues de lo contrario los 5 años transcurren fatalmente consumando la prescripción y extinguiendo de raíz tanto la acción de cobro como la obligación tributaria predial de la respectiva vigencia.

Bajo esta abusiva interpretación, el municipio pretende otorgarse un plazo nuevo inexistente en la norma e imprescriptible. Argumentan falsamente que, ante la falta de un título

ejecutivo anterior, la obligación no era exigible y, en consecuencia, el término de la prescripción supuestamente no había comenzado el término de traslado. Con esto, la administración pasa por encima del ordenamiento jurídico: convierte su falta de diligencia y su tardanza en la expedición de actos ilegítimos de cobro en un beneficio propio, trasladando al contribuyente las consecuencias negativas de su propia ineficiencia institucional.

Esta postura vulnera de una forma grave, sistemática y antijurídica, los derechos fundamentales del contribuyente, en especial los principios de seguridad jurídica, debido proceso y legalidad tributaria. El contribuyente queda bajo una situación de indefensión, donde el deber fiscal se vuelve un fantasma imprescriptible para el Estado, quien puede revivir en cualquier momento, con una expedición anacrónica de un documento con fuerza coactiva. Llevando al contribuyente a iniciar procesos litigiosos onerosos con el fin de liberar sus cuentas de ahorro y cancelación de medidas cautelares.

No obstante, la Sección Cuarta del Consejo de Estado a través de su sólida jurisprudencia, afirma que la prescripción es un derecho del ciudadano y una sanción para el estado; por lo que ningún municipio puede, mediante interpretaciones equivocadas de su reglamento de cartera o del estatuto tributario, alterar el momento legítimo en el que empieza a correr el término de los cinco años que marca la ley desde la exigibilidad real del tributo.

Conclusión

El ordenamiento jurídico colombiano funciona como engranaje central de un estado social de derecho. Su normatividad busca proteger los intereses de los ciudadanos y cumplir con las funciones del estado. Reconoce la magnitud del poder estatal, por eso a través de la constitución ofrece mecanismos de protección como la tutela, para evitar abusos autoritarios por parte de la administración. Los medios de control contemplados por el derecho administrativo pretenden proteger a los administrados, y garantizar el debido funcionamiento del estado, con la intención de lograr una eficaz prestación del servicio. Como producto de este análisis normativo y jurisprudencial, se evidencia una grave tensión estructural entre la norma y la práctica, los entes territoriales suelen abusar de su posición de autoridad y al estar lejos del poder central, los organismos de control no hacen un eficiente seguimiento a las operaciones adelantadas por los municipios. En materia tributaria, las secretarías de hacienda – Oficinas de cobro coactivo, expiden

actos administrativos antijurídicos y consecuentemente generan daños y perjuicios a los contribuyentes. Como se evidenció durante el desarrollo de este estudio, es un *modus operandi* de libreto, donde los entes territoriales interpretan a su antojo la norma y emiten resoluciones sin fundamento jurídico. La administración de turno suele ignorar el deber ser del ordenamiento jurídico, pasando por alto lo establecido taxativamente por la norma y desgastando el sistema judicial colombiano al permitir escenarios litigiosos donde el estado termina respondiendo por la negligencia de sus funcionarios. El Consejo de Estado ha explicado y emitido conceptos sólidos sobre la debida interpretación del Estatuto Tributario, a través de sentencias que surgen como consecuencia de hechos similares entre sí. Sin embargo, los municipios siguen emitiendo resoluciones y actos administrativos sin fundamento. Los tribunales superiores suelen cometer estos mismos errores, generando más tráfico procesal dentro de los anaqueles del órgano de cierre.

La norma es clara y la jurisprudencia también, se han dado las explicaciones jurídicas necesarias para no cometer esta clase de errores. Pero no es suficiente, los organismos de control y las autoridades disciplinarias como las oficinas de control interno disciplinario, no hacen un deber de vigilancia efectivo y los funcionarios de turno aprovechan esto para poder actuar con negligencia e impunidad. Hasta tanto no se hagan efectivas las sanciones disciplinarias correspondientes, las administraciones seguirán entorpeciendo el cobro de sus carteras, pues ante la ineficacia coactiva, no es posible captar los recursos necesarios para el financiamiento de los municipios. Es un problema para los entes territoriales cambiar de planta profesional cada que hay un nuevo alcalde, ya que los nuevos funcionarios tienen que trabajar sobre productos antijurídicos e ilegítimos. No teniendo más opción que seguir actuando de la misma manera para evitar que la sanción disciplinaria recaiga sobre ellos. Es un círculo vicioso que no tiene fin. Los derechos de los contribuyentes deben estar por encima de los intereses particulares de la administración de turno. Pero esto no es así.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de*

- carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.* Diario Oficial No. 39.613. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=LEY&n=1536>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2017, 13 de diciembre). Sentencia No. 05001-23-31-000-2007-00070-01 (20863). Magistrado ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez. <https://www.consejoestado.gov.co/relatoria/2017/05001-23-31-000-2007-00070-01.html>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2022, 7 de diciembre). Sentencia No. 41001-23-33-000-2014-00002-02 (26774). Magistrado ponente Milton Chaves García. <https://www.consejoestado.gov.co/relatoria/2022/41001-23-33-000-2014-00002-02.html>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2023, 11 de mayo). Sentencia No. 25000-23-37-000-2017-01747-01 (26869). Magistrado ponente Milton Chaves García. <https://www.consejoestado.gov.co/relatoria/2023/25000-23-37-000-2017-01747-01.html>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2025, 27 de noviembre). Sentencia No. 25000-23-37-000-2017-01212-02 (29702). Magistrado ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello. <https://www.consejoestado.gov.co/relatoria/2025/25000-23-37-000-2017-01212-02.html>
- López Mejía, M. (2023). *De prescripción y caducidad de la acción de cobro del impuesto predial* [Trabajo de grado, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio institucional bdigital. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3216>
- Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.* Diario Oficial No. 38.756. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1989/624.htm>
- Presidencia de la República de Colombia. (1993). *Decreto 807 de 1993. Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones.* Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1993/807.htm>
- Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Decreto 362 de 2002 (21 de agosto). Por el cual se actualiza el procedimiento tributario de los diferentes impuestos distritales, de*

conformidad con su naturaleza y estructura funcional (modifica el artículo 17 del Decreto 807 de 1993). Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/2002/362.htm>