



## 7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2018-031255

Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2018 14:30

Señor

**DAVIDSON GUZMAN CERVERA**  
Secretario de Hacienda Municipal  
**Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá**  
Carrera 5 No. 23 – 36 Tercer Piso  
Puerto Boyacá – Boyacá

Radicado entrada 1-2018-071397  
No. Expediente 17077/2018/RCO

Tema: Procedimiento tributario  
Subtema: Facturación

Respetado señor Guzmán:

Recibimos su oficio radicado conforme el asunto, mediante el cual consulta sobre la procedencia de pago de lo no debido en el impuesto Predial determinado por el sistema de facturación.

De conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. En consecuencia, damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La obligación tributaria nace cuando se realizan los presupuestos que la ley establece como constitutivos del tributo, particularmente la ocurrencia del hecho generador por parte del sujeto pasivo. El cumplimiento de dicha obligación, que se concreta en el pago, debe acaecer de la forma y en los tiempos establecidos por el sujeto activo (municipio), ya sea mediante liquidación privada del contribuyente (presentación de declaración privada) o liquidación oficial practicada por la administración tributaria para impuestos que no exigen presentación de declaración, como es el caso del impuesto Predial Unificado.



El impuesto Predial Unificado es un tributo de orden municipal que grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles, se causa el 1 de enero de cada vigencia. Los elementos del tributo están establecidos en la Ley y corresponde al concejo municipal a través de acuerdo fijar las tarifas y reglamentar los aspectos necesarios para su debido recaudo.

De conformidad con la Ley 44 de 1990, la base gravable del impuesto Predial Unificado es el avalúo catastral determinado por la autoridad catastral o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual. En desarrollo de lo anterior, los municipios y distritos pueden establecer la declaración o liquidación privada del impuesto, caso en el cual la base gravable liquidada por el contribuyentes será el autoavalúo del predio, el cual deberá atender los criterios contenidos en el artículo 14 de dicha Ley<sup>1</sup>.

Cuando no se tiene establecido la autoliquidación del impuesto predial (autoavalúo), la entidad territorial liquida el impuesto en cada vigencia con base en la información suministrada por la autoridad catastral y aplica las tarifas correspondientes según tabla de tarifas definidas por el concejo en acuerdo municipal. Es preciso mencionar que una cosa es el recibo o liquidación que se emite a comienzos del año, que tiene por objeto comunicar al contribuyente sobre la obligación y facilitar su pago, y otra, es el acto de determinación oficial del impuesto que constituye el título ejecutivo, necesario para iniciar el proceso de cobro coactivo, y que procede una vez se materialice el incumplimiento por parte del contribuyente, es decir, cuando agotado el término para pagar se evidencia su omisión.

Frente al incumplimiento en la presentación de la declaración y/o el pago, la administración municipal deberá iniciar la etapa de determinación oficial, consistente en la verificación de los datos ciertos relativos al sujeto pasivo, dirección e identificación del predio, avalúos catastrales, tarifas, impuesto a cargo, y demás elementos necesarios para proferir un acto administrativo de liquidación oficial. Para el efecto, deberá seguir el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional, como lo ordena el artículo 59 de la Ley 788 de 2002:

<sup>1</sup> **Artículo 14º.- Base mínima para el autoavalúo.** El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen

En todo caso, si al aplicar lo dispuesto en los incisos anteriores se obtiene un autoavalúo inferior al último avalúo efectuado por las autoridades catastrales, se tomará como autoavalúo este último. De igual forma, el autoavalúo no podrá ser inferior al último autoavalúo hecho para el respectivo predio, aunque hubiere sido efectuado por un propietario o poseedor distinto del declarante. El autoavalúo liquidado de conformidad con lo previsto en este artículo, servirá como costo fiscal, para determinar la renta o ganancia ocasional, que se produzca al momento de la enajenación.

**Parágrafo.** - Los actos administrativos por cuyo efecto las autoridades catastrales fijen, por vía general, el valor del metro cuadrado que se refiere el inciso primero del presente artículo podrán ser revisados a solicitud del contribuyente, en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 14 de 1983.



**Artículo 59. Procedimiento tributario territorial.** *Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.*

Como se observa, la ley establece el marco normativo del procedimiento aplicable y, en consideración a la especial naturaleza de los tributos territoriales, faculta a la entidad territorial para que, de un lado, disminuya el monto de las sanciones teniendo en cuenta su proporción en relación con los montos de los impuestos territoriales; y, de otro lado, simplifique los términos de aplicación del Estatuto Tributario Nacional.

Revisando el ETN se infiere que el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento en la presentación de la declaración o el pago (en impuestos sin declaración), será el de liquidación de aforo previsto en el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional, pues recordemos es el marco de ley en materia de procedimiento. El artículo 717 establece:

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

De la lectura del artículo citado se observa que, para proferir liquidación de aforo, acto mediante el cual se determina oficialmente el impuesto a cargo pendiente de pago, debe agotarse el procedimiento que contiene como pasos precedentes *emplazamiento previo por no declarar, sanción por no declarar, y consecuencia de la no presentación de la declaración con motivo del emplazamiento*. Cuando se trata de tributos cuyo cumplimiento se ejerce sin declaración tributaria, como es el Predial Unificado, la administración debe obviar el emplazamiento para declarar y la sanción por no declarar, **y deberá proferir directamente una liquidación oficial**, dentro de los cinco años contados a partir del vencimiento del plazo para pagar, que contenga los elementos del tributo (identificación y calidad del sujeto pasivo, identificación del predio, base gravable, tarifa, elementos para la tarifa como estrato, áreas, periodos), de tal forma que se constituya en el título ejecutivo que presta mérito ejecutivo, susceptible de cobro coactivo a fin de garantizar el pago de la obligación tributaria.

En el caso del impuesto Predial Unificado, la administración municipal puede practicar la liquidación oficial mediante resolución o implementar como acto de determinación oficial la factura, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y por el artículo 358 de la Ley 1819 de 2016, atendiendo que se trata de un acto administrativo que debe contener todos los elementos de dicho acto como



son: la advertencia de los recursos que puede interponer, el término para hacerlo, la firma del funcionario competente, los factores de liquidación y la constancia de notificación en los términos de la citada norma, garantizando que el sujeto pasivo, debidamente identificado, conozca del acto para que ejerza su derecho a la defensa.

La facturación, como acto de determinación oficial del impuesto, tendrá que hacerse en los términos del artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, que modifica el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, a su vez modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, que reza:

### **Ley 1819 de 2016**

**Artículo 354.** *Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual quedará así:*

**Artículo 69. Determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación.** *Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo.*

*Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La administración tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación.*

*Previamente a la notificación de las facturas la administración tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.*

*La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial. El envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.*

*En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno.*

*En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema autodeclarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.*



*El sistema de facturación podrá también ser usado en el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio.*

Es preciso mencionar que el objetivo de este sistema de facturación es permitir a los municipios y distritos proferir el acto administrativo de determinación oficial (liquidación oficial) a través de un esquema abreviado, de tal forma que sea más eficiente y expedito en relación con el procedimiento general, de liquidación de aforo del Estatuto Tributario Nacional, aplicable en la entidad territorial de conformidad con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

En criterio de esta Dirección, el esquema de facturación debe estar establecido por acuerdo del concejo municipal y no hace referencia a la facturación comercial prevista en el Código de Comercio, pues se trata de proferir la liquidación oficial en el marco de la normativa tributaria con aplicación en las entidades territoriales. La factura, que constituye un acto administrativo, una vez quede en firme, presta mérito ejecutivo que sirve como título ejecutivo en el proceso de cobro coactivo.

Adicionalmente, con la modificación introducida en el artículo 358 de la Ley 1819 de 2016, se establece una forma de notificación práctica y efectiva, particularmente en los procesos cuyos sujetos no residen en el municipio o se ubican en lugares de difícil acceso para el correo, que permite a la administración continuar con el proceso. La publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial, puede definirse por cada entidad teniendo en cuenta que el objetivo es la garantía de publicidad de los actos administrativos, el derecho de defensa y el debido proceso, particularmente para las personas que no puedan acceder a la Internet.

Agotada la etapa de determinación oficial del tributo, es decir, la constitución del título ejecutivo<sup>2</sup>, y transcurrido los términos del recurso o su estudio y decisión, se dice que el acto administrativo de liquidación oficial se encuentra ejecutoriado<sup>3</sup> y en firme, pues contiene una obligación clara, expresa y exigible. El Consejo de Estado<sup>4</sup> lo define así:

*“La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y, es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido”.*

Con el título ejecutivo en firme y debidamente ejecutoriado, habrá lugar al cobro de la obligación, siguiendo los términos y condiciones previstos en el Estatuto Tributario Nacional y las normas

<sup>2</sup> El Artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional relaciona los títulos ejecutivos susceptibles de cobro.

<sup>3</sup> La ejecutoria de los actos se presenta en los casos señalados en el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 26 de febrero de 2014. Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicación número: 25000232700020110017801



reglamentarias que la entidad territorial establezca en el marco de la Ley como es el Reglamento Interno de Recuperación de Cartera. De esta forma, para que un acto administrativo sirva de fundamento a un proceso de cobro coactivo, constituya cartera, debe estar debidamente ejecutoriado, lo cual ocurre cuando se han cumplido los presupuestos indicados en el artículo 829 del ETN.

Revisado el procedimiento de determinación oficial en el impuesto Predial, mediante sistema de facturación, podemos concluir lo siguiente:

1. Debe distinguirse la liquidación que hace la administración a través de recibos o tirillas que emite a comienzos del año, del acto de liquidación oficial del impuesto que debe proferir cuando se materializa el incumplimiento en el pago. En caso de error en la tirilla o recibo de pago, creemos que la administración puede corregir cualquier dato, incluso de la liquidación, en cualquier momento, pues dicho documento no constituye acto administrativo que produzca efectos jurídicos.

3. Si se profirió factura que determine oficialmente el impuesto y cumple con los elementos del acto administrativo, es decir, constituye acto de liquidación oficial, consideramos que de presentarse error podrá corregirse para la correspondiente vigencia antes de que se cumpla la fecha o plazo para el pago. Agotada esta fecha, la factura es el título mediante el cual se exige el pago del impuesto incumplido, razón por la cual, y en virtud del procedimiento, podrá corregirse en la etapa de discusión a partir de los argumentos, pruebas y análisis de los hechos y fundamentos de derecho esgrimidos por el contribuyente en el recurso de reconsideración<sup>5</sup> que interponga en ejercicio de su derecho de contradicción y defensa. La resolución que resuelve el recurso, puede dejar en firme la liquidación efectuada por la administración, revocarla o modificarla.

4. Teniendo en cuenta que el cumplimiento de la obligación de pago del impuesto predial puede efectuarse a través de liquidación privada, cuando la administración adopta el autoavalúo, o a través de liquidación que realiza la administración municipal, el esquema de facturación previsto en el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 consideró en los dos casos la posibilidad de controvertir tal factura. Señaló en citado artículo entonces que i) cuando *el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme el sistema de declaración* y II) *En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema autodeclarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.*

5. De acuerdo con lo anterior, el contribuyente que no esté de acuerdo con la información contenida en la factura debe presentar la declaración y pagar el impuesto en los términos y dentro

<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 720 del ETN el recurso de reconsideración, salvo norma expresa en contrario, deberá interponerse ante la oficina competente, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo.



de los plazos fijados por la administración municipal o distrital para el cumplimiento de acuerdo con su calendario tributario, siempre que tenga adoptado el sistema de autoavalúo.

6. Los pagos realizados por los contribuyentes por concepto del impuesto predial, corresponden al cumplimiento de la obligación tributaria a su cargo soportada en la liquidación expedida por la administración municipal. Cualquier reclamación, inconformidad o error deberá hacerse explícito en el recurso de reconsideración que procede contra los actos administrativos.

7. De conformidad con el artículo 829-1 del Estatuto Tributario Nacional, aplicable en las entidades territoriales en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, en el procedimiento administrativo de cobro, no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.

Cordialmente,

**LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES**

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Claudia H Otálora C.

Firmado digitalmente por:LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX (571) 381 1700

Atención al Ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.



xSbx dN2X 9Gik sgYD O6r3 WCfi 1Ks=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>