



Revista de derecho fiscal

ISSN: 1692-6722

ISSN: 2346-2434

Universidad Externado de Colombia

López Mejía, Manuela

Herramientas jurídicas y administrativas disponibles para evitar la caducidad de la acción de cobro y la prescripción de las obligaciones del IPU. El caso del municipio de Pereira, Colombia

Revista de derecho fiscal, núm. 23, 2023, Julio-Diciembre, pp. 131-170

Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n23.06>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684375932007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Herramientas jurídicas y administrativas disponibles para evitar la caducidad de la acción de cobro y la prescripción de las obligaciones del IPU. El caso del municipio de Pereira, Colombia

Legal and administrative tools available to avoid the expiration of the collection action and the prescription of IPU obligations. The case of the municipality of Pereira, Colombia

Ferramentas legais e administrativas disponíveis para evitar a cadeira da ação de cobrança e a prescrição de obrigações da UPI. O caso do município de Pereira, Colômbia

MANUELA LÓPEZ MEJÍA*

** Abogada, magíster en Derecho de Estado con énfasis en Derecho Tributario.
Contacto: manuelalopezmejia@gmail.com
DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n23.06>

Resumen

Las entidades territoriales, en el ejercicio de la función administradora de recursos públicos, para garantizar su liquidez, así como la sostenibilidad económica y fiscal de la entidad, deben realizar la gestión de cobro mediante la implementación del proceso administrativo de cobro coactivo con el fin de hacer efectivas las obligaciones insolutas por concepto de impuestos territoriales y, especialmente, de impuesto predial; no obstante, existen varios factores que influyen negativamente en el logro del objetivo de obtener ingresos de fuente endógena como son los impuestos, teniendo como consecuencia la caducidad de la acción de cobro y la prescripción de las obligaciones.

Como solución a lo anterior, existen mecanismos jurídicos y administrativos aplicables a las diferentes etapas del proceso de cobro coactivo que evitan el acaecimiento de los fenómenos de prescripción y caducidad, siendo necesario identificar cuáles producen un impacto positivo en el recaudo del impuesto predial a partir del caso del municipio de Pereira ejecutadas de 2016 a 2020.

Palabras claves: impuesto predial unificado, caducidad, prescripción, cartera morosa, gestión administrativa.

Abstract

The territorial entities, in the exercise of the function of administering public resources to guarantee their liquidity, as well as the economic and fiscal sustainability of the entity, must carry out the collection management through the implementation of the administrative process of coercive collection in order to make unpaid obligations for land taxes and especially property taxes become effective; However, there are several factors that negatively influence the achievement of the objective of obtaining income from an endogenous source, such as taxes, resulting in the expiration of the collection action and the prescription of obligations.

As a solution to the above, there are legal and administrative mechanisms applicable to the different stages of the coercive collection process that prevent the occurrence of prescription and expiration phenomena, making it necessary to identify which ones produce a positive impact on the collection of Property Tax from the case of the Municipality of Pereira executed during the years 2016 to 2020.

Keywords: Unified Property Tax, expiration, prescription, delinquent portfolio, administrative management.

Resumo

As entidades territoriais, no exercício da função de administrar os recursos públicos para garantir a sua liquidez, bem como a sustentabilidade económica e fiscal da entidade, devem proceder à gestão da cobrança através da implementação do processo administrativo de cobrança coercitiva de forma a fazer com que as obrigações não pagas de impostos fundiários e, especialmente, impostos prediais se tornem efetivas; No entanto, existem diversos fatores que influenciam negativamente o alcance do objetivo de obtenção de renda de fonte endógena, como os tributos, resultando na caducidade da ação de cobrança e na prescrição das obrigações.

Como solução para o exposto, existem mecanismos legais e administrativos aplicáveis às diferentes fases do processo de cobrança coercitiva que impedem a ocorrência dos fenómenos de prescrição e caducidade, pelo que se impõe identificar quais os que produzem um impacto positivo na cobrança do Imposto Predial do caso do Município de Pereira executado durante os anos de 2016 a 2020.

Palavras-chave: IPTU unificado, caducidade, prescrição, carteira de inadimplentes, gestão administrativa.

Introducción

Las entidades públicas que tengan cartera a su favor y no la gestionan oportunamente para concretar su pago, pierden el derecho de cobro generando “un detrimento patrimonial como causa una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna” (Quintero, González y Tocaría, 2022, p. 1). De ahí que el objetivo de la recuperación de la cartera morosa sea la fijación de medidas que conduzcan a adquirir ingresos por medio del manejo oportuno y eficiente de la gestión de cobro de los créditos a su favor.

Según el informe de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020), el 87 % del recaudo del IPU, que obtienen los municipios, es de libre destinación legal, lo que debe ser un factor motivante para que los alcaldes promuevan su recaudo y logren autonomía en la elaboración de sus presupuestos, además el informe revela que hay un promedio de recaudo anual del 78 % de la vigencia en curso; se puede considerar alto pero el atraso en el cobro se va acumulando porque los ingresos de vigencias anteriores solamente representan un promedio del 9 %, quedando un rezago del 13 % sobre el que la acción de cobro puede haber caducado o prescrito si ya transcurrieron más de cinco años para el cobro.

En Pereira, de acuerdo con el informe de auditoría de la Contraloría Municipal de Pereira (2017), la cartera vencida de 2010 y vigencias anteriores hasta el 2015 era de \$257 133 108 000 (incluyendo capital e intereses) y el recaudo de cartera en 2015 fue de

\$2 547 824 123 según informe de la Subsecretaría de Asuntos Financieros (2016), quedando una cartera morosa de \$254 585 283 877, lo que corresponde a un recaudo del 1 % de la cartera vencida.

Frente a esa cartera existen instrumentos disponibles para evitar la prescripción y caducidad de la acción de cobro que se encuentran consignadas en normas de carácter nacional y local, que pueden ser aplicados dentro del proceso de cobro coactivo que se clasificará en tres etapas: la fiscalización y liquidación (primera etapa), el cobro persuasivo (segunda etapa) y el cobro coactivo (tercera etapa) y, así mismo, existen herramientas de gestión administrativa, que si bien no evitan la caducidad o interrumpen o suspenden la prescripción, indirectamente sí generan efectos positivos en el recaudo de cartera y, por ende, previenen que estos dos fenómenos sucedan.

En el presente documento se analizan esas herramientas administrativas y jurídicas, que por remisión normativa pueden ser aplicadas por las entidades territoriales para evitar el acaecimiento de estos dos fenómenos (prescripción y caducidad), ubicándolas en las tres etapas del proceso de cobro en las que se clasificará el presente documento, posteriormente, se señalarán cuáles han sido las utilizadas por el municipio de Pereira con sus respectivos resultados en el recaudo de cartera de impuesto predial y, por último, se plantearán propuestas para gestionar el cobro de impuesto predial, teniendo como base el análisis del caso de Pereira, seguido de unas conclusiones.

I. Herramientas jurídicas y administrativas que tiene disponibles el municipio de Pereira para evitar la caducidad de la acción y la prescripción de las obligaciones tributarias en las diferentes etapas del proceso de gestión de cobro

A. En la etapa de fiscalización y liquidación frente a la caducidad de la acción de cobro del impuesto predial

Antes de iniciar con la ejecución de las etapas de cobro persuasivo y coactivo, la gestión de recaudo municipal establece la necesidad de identificar el estado de la cartera adeudada al municipio por concepto de IPU, que se realiza la liquidación de capital e intereses y se clasifican las deudas por vigencias y contribuyentes, buscando siempre identificar y determinar inicialmente las que se encuentren cerca de los cinco años de mora para que no *caduque la acción de cobro* y en el caso de haberse notificado la liquidación y se encuentre aún con un saldo insoluto, *no prescriban*.

Estas dos figuras suceden en momentos diferentes. Por un lado, la caducidad se da transcurridos cinco años contados desde el momento que se hace exigible la obligación sin que se haya expedido el título ejecutivo¹, y, por el otro, la prescripción se ocasiona a los cinco años contados desde la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de

1 El municipio de Pereira lo denomina “liquidación oficial”.

determinación o discusión, es decir, la liquidación oficial, sin que se haya notificado el mandamiento de pago o cuando, a pesar de haberse expedido, no se finalizó el proceso administrativo.

En esta fase, para optimizar el manejo de la información, se debe recurrir a la *conformación de expedientes digitales*, en principio, para que se agilice el acceso a la información, pero más importante aún, para garantizar la integridad de los expedientes protegiendo con ello los recursos públicos y el derecho de defensa de los contribuyentes.

Como es conocido, las entidades territoriales no poseen ni el personal ni la capacidad administrativa para crear un sistema técnico y automatizado de archivos que salvaguarde la cartera, la memoria institucional y que garantice la seguridad de los archivos y documentos propios del proceso de cobro, pero las entidades se encuentran facultadas para contratar dicho servicio máxime cuando la información incluida en documentos organizados y recuperables a largo plazo facilita, tanto al ciudadano como a los servidores públicos, el acceso oportuno a la información y, al tiempo, asegura la observancia de los derechos, principios y deberes constitucionales que garantizan el conocimiento del interesado de las decisiones que lo afecten.

En el municipio de Pereira, antes de 2019, los actos administrativos, notificaciones, resoluciones, respuestas a derechos de petición y documentos expedidos para adelantar las etapas procesales dentro de los procesos de cobro, se encontraban en documentos en físico en un archivo ubicado en el centro de la ciudad. Según el informe definitivo de auditoría de prescripciones, realizado por la Contraloría Municipal (2017), era incompleto este archivo, desordenado, no cumplía con la Ley general de archivo No. 594 de 2000, y lo más importante, no existía una copia de respaldo en caso de pérdida, hurto o cualquier eventualidad que afectara la integridad de los documentos tal y como sucede en un número importante de municipios. Por esto, en el 2019, mediante un proceso de convocatoria pública, la Secretaría de Hacienda contrató una empresa especializada en digitalización de archivos que permitiera migrar de un archivo físico a un archivo digitalizado y así evitar la pérdida de títulos ejecutivos, mandamientos de pago o constancias de notificación que pudiera generar la nulidad de los procesos. Sobre lo anterior, se profundizará más adelante.

Que la entidad posea un archivo digital y completo desde luego evita la ocasión de los fenómenos de caducidad y/o prescripción, puesto que si la entidad, en efecto, constituyó el título ejecutivo y lo notificó de acuerdo con la norma, pero la prueba no reposa dentro del expediente, no tendrá como iniciar el proceso de cobro coactivo mediante la expedición y notificación del mandamiento de pago y ante una eventual solicitud de caducidad de la acción de cobro de la administración, en la que ya transcurrieron cinco años para constituir el título, la entidad tendría que reconocerla. Lo mismo sucedería si la administración expide y notifica el mandamiento de pago, pero este por algún motivo no se encuentra dentro del expediente físico. Después de cinco años de haber quedado en firme el título ejecutivo, el contribuyente solicitaría la declaratoria de la prescripción de la acción de cobro de la administración y la entidad no tendría la constancia de la interrupción del término con la notificación del mandamiento de pago pues no reposa en el expediente.

Ahora bien, tener un archivo con expedientes digitalizados y completos no funciona como herramienta para evitar la caducidad y la prescripción, si los documentos que se expiden con ocasión al proceso no contienen la identificación correcta del sujeto pasivo, como nombre completo, cédula, dirección, datos del inmueble, entre otras. Esta información es necesaria para la constitución adecuada de los títulos ejecutivos, mandamientos de pago, liquidaciones del crédito y costas procesales, celebración de acuerdos de pago, expedición de resoluciones y, en general, para adelantar todas las etapas del proceso de cobro, así como para llevar a cabo las notificaciones, siguiendo las formas descritas en el artículo 565 y siguientes del E.T.N., para garantizar el derecho de defensa y de contradicción del contribuyente. Es decir, que si el título ejecutivo y el mandamiento de pago, no se notifican al contribuyente en debida forma no surten el efecto de interrupción o suspensión de los términos de caducidad y prescripción.

Volviendo a la necesidad de identificar correctamente el contribuyente dentro del proceso de cobro, se encuentra como herramienta jurídica, los *cruces de información con entidades públicas o privadas sean contribuyentes o no contribuyentes*, con el fin de efectuar los estudios y recolección de información necesaria para el debido control de los tributos (E.T.N., artículo 631). Si bien este artículo faculta a la Dirección de Impuestos y Aduanas para exigir información exógena, también, las administraciones municipales pueden darle aplicación exigiendo información directa a los contribuyentes y, en general, a los ciudadanos, que permita lograr los fines señalados en esta norma.

Dentro de las opciones de cruce de información, es posible *celebrar convenios interadministrativos con la Superintendencia De Notariado y Registro*, con el fin de que las *Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos* informen en tiempo real a las Secretarías de Hacienda las modificaciones de propiedad, posesión y usufructo que se registren a los predios ubicados en el respectivo municipio, teniendo en cuenta que el sujeto pasivo de impuesto predial es el propietario, poseedor o usufructuario del bien inmueble en el respectivo municipio donde se encuentre. De esta manera, las entidades territoriales tendrían información actualizada y real de los nuevos propietarios y no desgastarían la administración elaborando actos administrativos a nombre personas erradas.

La actividad de identificar correctamente el sujeto pasivo del impuesto predial es de responsabilidad del área de fiscalización del ente territorial y para esto debe realizar un análisis del Certificado de Tradición y Libertad con su respectivo estudio de títulos del predio objeto de cobro del IPU, pero la gestión administrativa de la entidad con la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos evita costos de contratación de personal y agiliza el tiempo del proceso.

La gestión del personal fiscalizador también se aligera si la oficina fiscalizadora tiene acceso a la Ventanilla Única de Registro o VUR, mediante la cual, con un usuario y contraseña, se identifica el propietario, poseedor o usufructuario del inmueble. Esta ventanilla, en su campo de consulta, posee un espacio para obtener por medio de criterios de búsqueda, como: matrícula inmobiliaria, cédula catastral, documento de identidad, referencia catastral, datos del propietario persona natural, datos del propietario persona jurídica y

filtros como: departamento, municipio y círculo registral. De esta manera, el fiscalizador puede descargar el Certificado de Tradición y Libertad, identificar datos básicos del inmueble como ubicación, matrícula matriz, si tiene matrículas derivadas, estado del folio (activo o cerrado), tipo de predio (urbano, rural, suburbano), cabida y linderos, trámites en curso, entre otra información importante y útil para el proceso de identificación y ubicación del contribuyente.

Igualmente, es viable que las Secretarías de Hacienda celebren *convenios con las notarías del municipio* con el objetivo de que, al momento de elevar la escritura pública de posesión, usufructo, o traslado de la propiedad, genere una alerta en el sistema de impuestos de la entidad y pueda constituirlo como deudor (sujeto pasivo) o deudor solidario² y notificarle los actos administrativos que se expidan dentro del proceso de gestión de cobro.

En particular, el municipio de Pereira, en su Estatuto Tributario Municipal, Acuerdo 29 de 2015, modificado por el Acuerdo No. 42 de 2017, estableció quiénes son sujetos pasivos del impuesto predial y tienen el impuesto a cargo, mencionando que son: el propietario, poseedor, usufructuario, fideicomitentes y/o beneficiarios en los patrimonios autónomos y tenedores a título de concesión y, en ese mismo sentido, la administración tributaria puede perseguir a los socios de una sociedad, los copartícipes, cooperados, comuneros y consorciados porque ellos, según el E.T.N., Decreto 624 (1989), “responden solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica” (art. 794). Por esta razón, la entidad deberá notificar los actos administrativos al sujeto pasivo correcto, dado que sí constituye el título a nombre de una persona diferente y deja

-
- 2 De acuerdo con el artículo 793 del Estatuto Tributario, responden con el contribuyente por el pago del tributo:
- a. Los herederos y los legatarios, por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, a prorrata de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y sin perjuicio del beneficio de inventario;
 - b. Los socios de sociedades disueltas hasta concurrencia del valor recibido en la liquidación social, sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente.
 - c. La sociedad absorbente respecto de las obligaciones tributarias incluidas en el aporte de la absorbida;
 - d. Las sociedades subordinadas, solidariamente entre sí y con su matriz domiciliada en el exterior que no tenga sucursal en el país, por las obligaciones de ésta;
 - e. Los titulares del respectivo patrimonio asociados o copartícipes, solidariamente entre sí, por las obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica.
 - f. Los terceros que se comprometan a cancelar obligaciones del deudor.
 - g) Las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria.
 - h) Quienes custodien, administren o de cualquier manera gestionen activos en fondos o vehículos utilizados por sus partícipes con propósitos de evasión o abuso, con conocimiento de operación u operaciones constitutivas de abuso en materia tributaria.

PARÁGRAFO 1o. En todos los casos de solidaridad previstos en este Estatuto, la Administración deberá notificar sus actuaciones a los deudores solidarios, en aras de que ejerzan su derecho de defensa.

PARÁGRAFO 2o. Los auxiliares de la justicia que actúan como liquidadores o interventores en la liquidación judicial de procesos concursales, de intervención por captación ilegal y en los casos en que de acuerdo con la ley deban ser designados por la Superintendencia de Sociedades, solo responden de manera subsidiaria por el incumplimiento de las obligaciones formales que se deriven de las obligaciones sustanciales que se originen con posterioridad a su posesión.

transcurrir cinco años sin revocar su acto administrativo y expedirlo de nuevo, deberá reconocer que le caducó la acción o le prescribió el derecho.

Celebrar *convenios con la Registraduría Nacional* también es una gestión administrativa, tendiente a evitar los fenómenos de prescripción y caducidad que se encuentra autorizada en el artículo 627 del E.T.N., dado que para las entidades es difícil saber cuándo fallece un contribuyente y, por esto, sucede que inicia el proceso de gestión de cobro en contra de una persona fallecida que no cumplirá con su obligación, ocasionando caducidad de la acción de cobro o prescripción de la obligación dependiendo de la etapa en la que se encuentre el proceso. En estos casos, los herederos y legatarios, tal y como se establece en el E.T.N., Decreto 624 (1989), “responden con el contribuyente para el pago del tributo por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, a prorrata de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y sin perjuicio del beneficio de inventario” (art. 793). En consecuencia, si la entidad recibe información directa de la Registraduría Nacional en la cual se le informe que el propietario falleció, agilizando su función fiscalizadora, podrá realizar visitas al predio, llamadas y en general investigaciones para notificar los herederos o legatarios del causante y así lograr su pago.

Otra de las entidades con las que se puede realizar *cruce de información es con la DIAN*, en este caso, el acceso al RUT donde se encuentra dirección del contribuyente, teléfono, correo electrónico y fecha de expedición de la cédula de ciudadanía para obtener certificado de vigencia de la página de la registraduría y en general todos los datos que sirvan para la adecuada notificación del contribuyente en el proceso, porque, como ya se mencionó, si los actos administrativos no son correctamente notificados al contribuyente, en virtud del principio de publicidad y para que pueda ejercer su derecho de defensa, no interrumpen los términos de prescripción y no evitan la caducidad. Acerca de esto, se pronunció la Corte:

la información sobre los bienes que tiene una persona entre las entidades tiene como finalidad contribuir a las cargas públicas del Estado pues tiene como objeto el lograr el cumplimiento de la labor fiscalizadora y recaudadora a su cargo, sin que por ello se despreteja la propiedad privada. (Corte Constitucional, 2005, C-981)

En esa misma línea, de acuerdo con el artículo 623-2 del Estatuto Tributario Nacional, es posible realizar *solicitudes de información a empresas privadas y particulares* respecto de bienes de propiedad de los deudores. Frente a ello, la Corte Constitucional ha indicado que:

En virtud de la autorización constitucional, las normas imponen el deber a ciertos contribuyentes y no contribuyentes, de entregar a la administración tributaria información personal con el fin de realizar y controlar las obligaciones impositivas, así como el deber que se impone a terceros en relación con información de personas sean contribuyentes o no, o el deber de informar sobre el recaudo de impuestos a los agentes retenedores, estableciendo la reserva de tales informaciones así como los casos excepcionales en los

cuales ésta se puede levantar o no se está sujeta a ella, todo con el fin de que se logra la información necesaria para el debido control fiscal y evitar la evasión tributaria. (Corte Constitucional, 2005, C-981)

Las Cámaras de Comercio también pueden aportar información fundamental en la etapa de fiscalización; prueba de ello es la celebración del convenio interinstitucional para la ejecución del Censo Empresarial en el municipio de Pereira, en el que la Cámara de Comercio realiza visitas a todos los sectores económicos: comercio, servicios e industria, con el fin de sensibilizar y formalizar los comerciantes del municipio mediante encuestas y entrega de información acerca de la importancia de realizar los registros correspondientes, los beneficios de formalizarse e indicando las consecuencias negativas que se producen en caso de una investigación tributaria.

Aquí, la entidad realiza una zonificación de la ciudad con sus veredas y corregimientos y se establece un cronograma de visitas a los establecimientos de comercio abiertos al público en el cual se verifica la destinación del predio y la información recolectada se remite al área fiscalizadora, para que compare los datos suministrados con su sistema de impuestos y así fijar las tarifas correctas. Los municipios de esta forma pueden encontrar, por ejemplo, si predios rurales que tenían una destinación habitacional ahora están destinados a una actividad comercial generándose un cambio en la tarifa, de conformidad con la clasificación que realice cada municipio, a la luz el artículo No.4 de la Ley 44 de 1990 modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011^[3].

De igual manera, es una manera muy eficaz de recolectar datos actualizados de ubicación de los contribuyentes para coadyuvar con la función fiscalizadora y facilitar las notificaciones de los actos expedidos dentro del proceso de cobro.

Una entidad ordenada y que quiera realizar un adecuado control tributario, *clasifica su cartera y establece criterios de gestión* que permitan un recaudo estratégico teniendo en cuenta que los principios de eficiencia, eficacia, racionalidad, simplicidad y equidad son parte del sistema tributario nacional.

3 Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del impuesto predial unificado. El artículo 4o de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4o. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir de 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil” (Ley 1450, 2011; art. 23).

Dado que el esfuerzo requerido para la recuperación de la cartera es alto, se hace necesario clasificarla, primero, de acuerdo con su valor, por ejemplo, al monto de la deuda de cada contribuyente, dividiéndola en grandes, medianos y pequeños contribuyentes (como lo hace la DIAN), y determinando su porcentaje sobre total de la cartera pendiente, para construir una política de recaudo dirigida a la recuperación de la cartera de acuerdo con su importancia en los ingresos municipales, pues en el caso de caducidad o prescripción de las obligaciones, las pérdidas serían muy altas y el efecto sobre el presupuesto municipal sería grave.

Es decir, la clasificación de la cartera debe contribuir a la mayor recolección de cartera vencida mediante la identificación de los montos más elevados a recaudar para que sea altamente eficiente la ejecución de los dineros dedicados al cobro.

Segundo, consolidando el total de obligaciones de un mismo deudor, evento en el cual, si un mismo contribuyente tiene varios predios o debe varias vigencias, todas se clasifican de acuerdo con el número de identificación y se expidan actos administrativos acumulando varias vigencias y/o las deudas de varios inmuebles y así no tener un expediente por cada vigencia, unificando fechas de prescripción.

Tercero, conforme a la probabilidad de recaudo. Se clasificarán en cartera de probable recaudo, difícil recaudo, e improbable recaudo, donde las características para dividirla de esta forma son: la reincidencia en la mora, la antigüedad, por ejemplo, la cartera de más de cinco años puede ser clasificada como cartera de improbable recaudo, si el título ejecutivo contiene errores de fondo, si el contribuyente falleció o se encuentra en un proceso de liquidación, por nombrar algunos.

Esta clasificación se realiza para proyectar estrategias de gestión de cobro, brindando una atención personalizada a deudores específicos, como son para la DIAN los grandes contribuyentes, realizando visitas personalizadas, estableciendo diferencia en plazos de pago, embargando activos que representen ingresos para el municipio, enviando cobros persuasivos más constantes o más agresivos, estableciendo prioridades de remate, requisitos especiales para celebración de acuerdos de pago, entre otras; para lo cual se deberá expedir la respectiva resolución que lo clasifica como gran contribuyente y las condiciones para su ingreso o retiro de la clasificación. Esta estructura de la cartera permite priorizar e identificar, por parte de los funcionarios de fiscalización, a cuáles contribuyentes ejecutar primero, pues representan mayor ingreso o generan un efecto dominó en el pago del resto de ciudadanos o si de acuerdo con la clasificación, sobresalen por la relación costo-beneficio. En el Estatuto Tributario se encuentra autorizado en el artículo 562.

Entre las herramientas jurídicas con qué cuenta la administración municipal para esta etapa de fiscalización y liquidación se encuentra igualmente, la *Actualización catastral–Catastro Multipropósito*.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2021). El Catastro Multipropósito es una plataforma sistematizada que permite la georreferenciación de los predios y fue diseñada especialmente para el sector rural, que por su difícil acceso en algunas regiones de Colombia tenía un atraso de más de diez años y un 58% del territorio rural sin registro catastral.

El uso de esta herramienta desde 2019 ha permitido según Nieto Escalante, director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (s. f.), “contribuir en la seguridad jurídica del derecho de propiedad del inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica” (p. 2). El fortalecimiento de los fiscos locales se obtiene por el ingreso a la oficina de catastro de nuevos lotes que por el atraso en materia catastral no eran susceptibles de cobro predial o estaban mal tarifados al cambiarse el uso del suelo.

Las administraciones locales pueden implementarlo mediante el sistema de “delegación catastral”, que consiste en entregar a un operador externo la actualización catastral que sería una manera más eficiente de obtener la información verídica del inmueble y el contribuyente previniendo la configuración de la caducidad y prescripción. La delegación catastral se lleva a cabo mediante las siguientes etapas:

Primera Etapa. Actualización catastral: en esta etapa la entidad contratante logra obtener la información actual física, jurídica y económica de los predios que la componen.

Segunda Etapa. Conservación catastral: el sistema multipropósito realiza el proceso para mantener actualizado diariamente el inventario de los predios en los tres aspectos (físico, jurídico y económico), teniendo en cuenta las solicitudes que presentan los propietarios y/o poseedores, en cuanto a cambios en tenencia, uso o mejoramiento del predio, lo que conlleva a que el ente territorial pueda enlazar esta información con el IPU, para el debido cobro del impuesto. En esta etapa se entra en contacto con los propietarios o poseedores que deseen hacer un reclamo frente al registro catastral para que quede saneado el proceso.

Tercera Etapa: Observatorio Técnico Catastral, es una herramienta que permite hacer “seguimiento a la dinámica inmobiliaria del municipio, así como a las políticas de ordenamiento territorial”. (Área Metropolitana Centro Occidente [AMCO] y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital [UAECD], 2020, p. 9)

En efecto, la actualización catastral mediante el Catastro Multipropósito hace uso de herramientas tecnológicas que permite a los entes territoriales lograr una transición gradual de los sistemas catastrales tradicionales, a los digitales sin causar traumatismos en el manejo de la información, incluyendo nuevos predios que no se encontraban anteriormente en la base del municipio y por ende, no se les cobraba impuesto predial (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2021).

Las entidades territoriales tienen a la mano distintos instrumentos que facilitan su gestión de cobro como se ha desarrollado a lo largo de este capítulo; si bien algunos de ellos contribuyen en forma directa para obtener la interrupción o suspensión de la caducidad y/o prescripción, otros no menos importantes generan agilidad en el cobro y, en consecuencia, evitan que dichos fenómenos ocurran.

Por otra parte, uno de los problemas más comunes en los procesos de cobro es la falta de información fidedigna respecto de los deudores morosos, esto trae como consecuencia

que las liquidaciones (títulos ejecutivos) de impuesto predial unificado se envíen a direcciones antiguas o erradas donde ya no reside o trabaja el contribuyente, para esto, el artículo 567 del E.T.N. contempla la *corrección de las actuaciones enviadas de manera equivocada*, indicando que *en cualquier tiempo*, la administración puede corregir el error enviando nuevamente la liquidación o la factura, a la dirección correcta. Esta situación ha sido analizada por el Consejo de Estado, que ha precisado que la restitución de términos opera en beneficio tanto de la administración, como del contribuyente, pues la primera puede enmendar los yerros en que haya incurrido en el envío de sus actuaciones al interesado, mientras que este último queda facultado para ejercer su derecho a la defensa y de contradicción, bajo el supuesto de que no ha transcurrido el tiempo o término alguno, siempre que la actuación haya sido expedida antes del vencimiento del plazo establecido para que caduque la acción. Tema sobre el que la Sala, al referirse al artículo 567 del Estatuto Tributario, señaló:

Esta disposición le permite a la Administración corregir el error de dirección en cualquier tiempo, a la vez que consagra la restitución de términos a favor de ambas partes, porque faculta al contribuyente para formular sus recursos o sus objeciones dentro de la oportunidad legal y a la entidad fiscal para resolverlos a partir de su presentación, dentro de los términos legales. (Consejo de Estado, 2017, p. 13)

En otras palabras, cuando la entidad territorial tiene una devolución del título ejecutivo por envío a dirección errada, esta, sin necesidad de revocar el acto administrativo, puede corregir su error y enviarla nuevamente a la dirección correcta, momento en el cual se interrumpiría el término de caducidad, pues por no haber sido notificado en debida forma no producía efectos jurídicos.

Para evitar desgaste administrativo y la ocurrencia de la caducidad, las administraciones de impuestos podrán *liquidar varios periodos gravables*, siempre que se encuentren dentro del plazo de cinco años para realizarlo. La sección cuarta del Consejo de Estado hizo alusión indicando que la expedición de un solo acto de acumulación de periodos fiscales está permitida. Se explica que, si bien el Estatuto Tributario permite la acumulación de periodos fiscales en el proceso de fiscalización de la administración tributaria nacional, no es menos cierto que las autoridades municipales también están facultadas para hacerlo, pues dicha norma no debe interpretarse de manera literal, sino que se deben atender los criterios finalísticos o teleológicos de la norma. Bajo este entendimiento, es posible que los emplazamientos, requerimientos, liquidaciones oficiales y demás actos administrativos proferidos por la administración tributaria puedan referirse a más de un periodo gravable, lo que materializa los principios de economía, celeridad y eficiencia. Así las cosas, la expedición de un solo acto no vulnera el debido proceso de los contribuyentes (Consejo de Estado, 25 de abril de 2018).

Como medio de presión al contribuyente para el pago de deudas y en consecuencia, evitar la prescripción, se tiene la *inscripción de la liquidación en bienes del deudor*

moroso y en el *Boletín de deudores morosos del Estado BDME*, el primero funciona como anotación en el Certificado de Libertad y Tradición para el caso de los inmuebles y en el RUNT Registro Único Nacional de Tránsito, para el caso de los vehículos, donde el interesado puede informarse de la situación jurídica del bien en caso de que requiera realizar algún trámite y respecto del segundo (reporte en el BDME), de acuerdo con el parágrafo 3.º del artículo 2.º de la Ley 901 de 2004, las administraciones tributarias pueden publicar un boletín de deudores morosos donde se identifiquen las personas naturales o jurídicas con obligaciones de más de seis meses y mayores a cinco salarios mínimos legales vigentes pendientes de pago al Estado o quien haya celebrado un acuerdo de pago y haya sido incumplido, esta información se envía a la Contaduría General de la Nación, que, con base en la información recibida, la consolida y publica en la página de internet de la entidad (www.contaduria.gov.co).

B. En la etapa de cobro persuasivo

Durante todo el proceso de gestión de cobro del impuesto predial unificado que adelantan las entidades territoriales se encuentra autorizado el cobro persuasivo en el que la entidad invita al contribuyente a ponerse al día con sus obligaciones fiscales de manera voluntaria evitando desgaste y costos administrativos altos. Esta etapa puede ser muy efectiva si la entidad utiliza una comunicación adecuada con el contribuyente en la que se le convenza de cancelar sus obligaciones insolutas y si se utilizan las herramientas adecuadas que lleven al objetivo final, el recaudo de impuestos.

Si bien esta etapa no previene la caducidad y prescripción, pues esa interrupción solo se da por las causas taxativamente señaladas en el artículo 818 del Estatuto Tributario⁴, sí influye directamente en la prevención del acaecimiento de dichas figuras dentro del proceso de cobro.

Lo anterior, se puede analizar desde tres diferentes casos:

El primero, un contribuyente que debe vigencias recientes (últimos 5 años), paga su deuda atendiendo la invitación que realizó la entidad para que saldara la obligación, en

4 De acuerdo con el 818 del E.T., el término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

consecuencia, no se ocasionaría ni la caducidad, ni la prescripción de la acción de cobro, como es obvio.

El segundo, un contribuyente igualmente moroso de IPU de vigencias sobre las cuales la administración ya no posee competencia temporal para adelantar su cobro vía jurisdicción coactiva, porque transcurrieron más de 5 años sin que notificara los actos administrativos, decide voluntariamente cancelar su deuda, como consecuencia de la gestión persuasiva. En este caso, la entidad no tendría que reconocer que operó la caducidad o prescripción porque la obligación se extinguió por pago total.

El tercero, un contribuyente que adeudaba vigencias sobre las cuales la entidad ya declaró la prescripción de la obligación, por presión de la administración, cancela su deuda que según el artículo 1527 del Código Civil ya es una obligación natural⁵.

Frente a los dos últimos casos, no sería aplicable el artículo 850 del Estatuto Tributario que le impone a la administración el deber de devolver oportunamente a los contribuyentes, “los pagos en exceso o de lo no debido, que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago” (Decreto 624, 1989), porque, al tenor de la sentencia de la Sección Cuarta el consejero ponente William Giraldo Giraldo afirma:

el pago de lo no debido se constituye cuando el pago adolece de causa legal, toda vez que no nace la obligación jurídico tributaria y también se configura pago de lo no debido, cuando a pesar de que se presentan todos los elementos de la obligación tributaria, el legislador determina que un contribuyente debe tener un trato preferencial, como es el caso de la exención, y en desconocimiento de ese mandato, se realiza el pago. Conforme a lo anterior, el elemento esencial para que se presente el pago de lo no debido es que dicho pago adolezca de causa legal. (Consejo de Estado, 2010)

Situación que no se presenta cuando un sujeto pasivo cancela una obligación por impuesto predial, donde a pesar de que la administración no se encuentra facultada para ejercer la jurisdicción coactiva, la obligación sí posee una causa fundada en la norma.

Además, a la luz del artículo 2514 del Código Civil, el pago de una deuda prescrita es el resultado de la renuncia tácita a la prescripción:

La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida.

Renunciase tácitamente, cuando el que puede alegarla manifiesta por un hecho suyo que reconoce el derecho del dueño o del acreedor; por ejemplo, cuando cumplidas las

5 El Código Civil en su artículo 1527, diferencia las obligaciones naturales de las obligaciones civiles indicando que: las obligaciones civiles son aquellas que dan derecho para exigir su cumplimiento mientras que las obligaciones naturales son las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, *pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas* (Ley 57, 1887) (cursiva fuera del texto).

condiciones legales de la prescripción, el poseedor de la cosa la toma en arriendo, o el que debe dinero paga intereses o pide plazos. (Ley 57, 1887, art. 2514)

Como efecto de lo anterior, el artículo 819 del Estatuto Tributario menciona 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” (Decreto 624, 1989).

Así se pronunció la DIAN:

El artículo 819 del Ordenamiento Tributario preceptúa 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, razón por la cual el pago de la obligación prescrita no se puede compensar ni devolver.

De acuerdo con lo anterior, el acaecimiento de la prescripción como modo de extinguir las obligaciones afecta la exigibilidad de ellas, teniendo como consecuencia, que a la Administración Tributaria ya no le será posible acudir a medidas coactivas para obtener la satisfacción de su crédito; pero si bien la prescripción confiere la naturaleza de obligación natural, no impide que un deudor pueda hacer el pago de la obligación. (DIAN, 18 de julio de 2016, of. n.º 18821)

Y en ese sentido, mediante sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado adoptó la posición propuesta:

Aunque el demandante pretende que esta Sala verifique si operó la prescripción del ICA adeudado y sometido a la Facilidad de Pago nro. 800.004.285.203, del 24 de febrero de 2010 es evidente que con posterioridad a la solicitud que pretendía tal reconocimiento, la actora se acogió a la condición especial de pago que fue adoptada en el municipio demandado y, concurrentemente, pagó la totalidad del ICA adeudado hasta la fecha del recibo de pago —i. e. 29 de mayo de 2015— a tal punto que la Secretaría de Hacienda de Medellín certificó que la contribuyente se encontraba a paz y salvo. El pago de la obligación impide el reconocimiento de la prescripción en los términos del artículo 819 del ET, reproducido en el artículo 228 del Decreto 1070 de 2013 del municipio demandado. Esto, porque el pago de las obligaciones prescritas no da lugar a repetición, aun cuando el deudor ignore la configuración de la prescripción (art. 228 *ibidem*). Por estas razones resulta irrelevante analizar si se produjo la prescripción de la obligación tributaria cuyo pago fue sometido a plazos, conforme a la facilidad otorgada por el ente demandado, ya que la propia actora actuó en contradicción a esa pretensión en el momento en que pagó la totalidad de lo adeudado. (Consejo de Estado, 2015)

La gestión persuasiva se encuentra amparada en los artículos 1 y 2 de la Ley 1066 de 2006, que ordena el recaudo, de manera eficiente, ágil y oportuna, buscando obtener liquidez para el erario. Dentro de esta fase, se encuentran disponibles varias acciones o herramientas

que pueden llevar al cumplimiento del mandato de la ley, como la contratación de terceros para la realización del cobro persuasivo⁶, mediante el envío de mensajes de texto a celulares o a redes sociales, llamadas constantes con las que se inste al deudor al pago de la obligación, comunicaciones escritas mediante correo certificado físico o correo electrónico; si se conoce el domicilio del deudor, realización de visitas y entrevistas previa citación al contribuyente y análisis preliminar de las características subjetivas del deudor, por ejemplo: si tiene cuentas bancarias, otros predios a su nombre, si es socio de empresa o recibe salario u honorarios; información que puede ser útil para inducir al deudor a cumplir con su obligación si se le informa de las consecuencias desafortunadas que se le pueden generar al ser embargado o sus bienes rematados.

En estas comunicaciones, es igual de importante, informar las formas de pago que tiene el contribuyente a disposición, como es la compensación de deudas tributarias, instrumento que puede ser muy efectivo si el contribuyente de impuesto predial es también responsable del pago de otros impuestos territoriales y tiene saldos a su favor o realizó un pago en exceso de impuesto predial en otras vigencias, caso en el que podrá solicitar a la entidad territorial que le compense la deuda con los valores que tiene a su disposición. Esta herramienta jurídica se encuentra en el artículo 815 del E.T.N. y contiene tanto un plazo para su solicitud, como unas causales de rechazo que deberán ser bien analizadas por el auditor.

Por otro lado, se encuentran las amnistías o beneficios tributarios. En el ordenamiento jurídico-tributario colombiano se han establecido reducciones a las obligaciones insolutas como instrumentos que incentivan el pago de los tributos en mora, por una parte, atenuando las consecuencias desfavorables, tales como sanciones, intereses, investigaciones en las que resulten implicados los contribuyentes con ocasión del incumplimiento de la obligación de dar, hacer y no hacer, y, por otra, como política fiscal de aumento de recursos de fuente endógena y disminución de costos administrativos generados por las etapas de fiscalización y cobro. No obstante, estos descuentos o rebajas adoptados por los concejos municipales, asambleas departamentales e inclusive por el legislador, han sido reprochados por la Corte Constitucional de manera reiterativa.

Las críticas en torno a

las amnistías tributarias se fundamentan en el desconocimiento de los principios constitucionales de justicia tributaria, equidad e igualdad pues los incentivos previstos para

6 Se debe mencionar que la Ley 1386 del 21 de mayo de 2010 a su tenor literal menciona que: “No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones, así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados” (art. 1). Teniendo en cuenta que, en estos casos lo que se contrata es el recaudo y la posterior transferencia de recursos a la entidad, es permitido este proceso porque no se está “delegando la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo”, prohibidas en la norma.

que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones [...].

Cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente (Corte Constitucional, 1996, C-511 y 2001, C-992). Es por lo anterior que solo en casos especiales la norma permite decretar una amnistía tributaria, donde debe encajar la justificación de la entidad para poderla autorizar. No obstante, lo indicado, se ha evidenciado que cuando se decretan amnistías o beneficios tributarios el recaudo aumenta considerablemente como sucedió en el municipio de Pereira y se evidenciará más adelante. Estas medidas no se encuentran estipuladas en la norma que establece las formas de interrumpir y suspender el término de prescripción y caducidad, pero sí influyen directamente en su prevención pues los contribuyentes encuentran incentivos para saldar sus deudas.

Como se mencionó, durante esta etapa la administración mediante su equipo de cobro invita a los deudores del IPU a realizar el pago de forma voluntaria antes del inicio del proceso de cobro coactivo donde se ofrecen propuestas de pago consensuadas que conllevan una solución “gana-gana” antes de iniciar con la etapa de cobro sobre la cual se procederá a establecer las herramientas para evitar la configuración de los fenómenos de prescripción y caducidad.

C. En la etapa de cobro coactivo frente a la prescripción de la obligación tributaria

El cobro coactivo ha sido autorizado por la Constitución Política de Colombia “excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales, en materias precisas, a determinadas autoridades administrativas” (art. 116); y que afirma “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (art. 209).

Por otra parte, la Ley 1066 de 2006, en el artículo 5.º, establece la autorización para que las entidades del Estado entre ellas las municipales, que tengan la recaudación de rentas o dineros públicos, realicen el cobro coactivo de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 823 y siguientes del E.T.N.

Según el artículo 824 E.T.N, la competencia funcional en el caso del IPU radica en el jefe de la dependencia de cobranzas que para el municipio de Pereira es el tesorero municipal, quien podrá delegar en su grupo de trabajo estas funciones.

El proceso de cobro coactivo se encuentra descrito jurisprudencialmente de la siguiente forma:

[...] el proceso de cobro coactivo comprende, en términos generales, los siguientes pasos o eventos: mandamiento de pago; investigaciones sobre los bienes del deudor; decreto de las medidas de embargo y secuestro preventivo; notificación del mandamiento de pago; decisión de las excepciones presentadas por el deudor; remate de bienes embargados; celebración de acuerdos de pago entre la administración y el deudor. (Corte Constitucional, 17 de mayo de 2007, citado en contratación en línea.com)

Por su parte, el Consejo de Estado (2012) afirma que se “inicia con la expedición del mandamiento de pago, que ordena al deudor cancelar las obligaciones pendientes por impuestos, anticipos, retenciones, y sanciones que consten en títulos ejecutivos ejecutoriados en contra de este” (Radicación número: 15001-23-31-000-2009-000-92-01[18720]).

Como se puede observar, dentro del proceso de cobro se adelantan varias gestiones, sin embargo, de acuerdo con el artículo 818 del E.T.N.⁷, la administración tiene cuatro razones para interrumpir el término de prescripción⁸; Con la notificación del mandamiento de pago (cuando se inicia el cobro coactivo), con la admisión de la solicitud de concordato, con la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa y con la celebración de acuerdos de pago.

Según la normativa nacional, E.T.N., “las administradoras tributarias pueden conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años [...]”, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la Administración (Decreto 624, 1989, art. 814); ahora, con la reforma tributaria Ley 2277 de 2022, se podrán conceder acuerdos de pago sin garantía cuando el

7 Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

8 En esta etapa, únicamente se daría la figura de la prescripción puesto que la caducidad de la acción de cobro de la administración únicamente ocurre si transcurrieron más de 5 años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar y la entidad no notificó el título ejecutivo, que, para el caso de Pereira, sería la liquidación oficial. Por ende, para la expedición del mandamiento de pago ya debe haberse notificado el título ejecutivo y encontrarse en firme.

término no sea superior a un año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la solicitud.

Estos acuerdos de pago tienen un doble efecto dentro del proceso frente a la prescripción como se explicará a continuación:

Sí se da lectura al artículo 818 del E.T.N. este indica que el término *se interrumpe* con el otorgamiento de facilidades para el pago, es decir, que se celebra el acuerdo de pago y empieza a contar de nuevo, mientras que el artículo 841 *ibidem*, a su tenor literal indica que “en cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la administración, en cuyo caso *se suspenderá* el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas” (Decreto 624, 1989, art. 841) (cursivas fuera del texto).

Para aclarar lo anterior, si el acuerdo de pago se celebra después de la firmeza del título ejecutivo y antes de la notificación del mandamiento de pago, se interrumpe el término de prescripción. Lo anterior significa que si el contribuyente incumple la facilidad de pago se debe volver a iniciar el conteo de términos a partir del momento en que queda ejecutoriada el acto administrativo que deja sin vigencia el acuerdo de pago; pero si la facilidad de pago se otorga después de notificado el mandamiento de pago, es decir, dentro del proceso de cobro coactivo, el término se suspende durante el tiempo que dure el acuerdo y hasta que se deje sin vigencia por incumplimiento. Así lo propone el artículo 841 (*ibidem*) cuando hace énfasis en que: “en cualquier etapa del *procedimiento administrativo coactivo* el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Administración, en cuyo caso *se suspenderá* el procedimiento (Decreto 624, 1989, art. 841) (cursiva fuera del texto). Esto, teniendo en cuenta que el proceso de cobro coactivo se inicia con la notificación del mandamiento de pago.

Esta posición la comparte la Secretaría Distrital de Hacienda en el Memorando Concepto 1232 del 10 de marzo de 2016, cuando sugirió que:

Conforme a la normativa tributaria vigente la facilidad de pago, entendida como el acuerdo entre Administración y contribuyente de la forma como se pagará la obligación tributaria, procede sin –cobro persuasivo y/o prejurídico– y con proceso de cobro coactivo, teniendo como efecto, en el primer caso, la interrupción de la prescripción de la acción de cobro de conformidad con el artículo 818 del Estatuto Tributario Nacional y, en el segundo, su suspensión por así disponerlo el artículo 841 del mismo cuerpo normativo, dispositivos éstos armonizados por los artículos 137 y 140 del Decreto Distrital 807 de 19935, adicionado por el Decreto 362 de 2002.

Cómo se ha desarrollado a lo largo de este documento, existen varios instrumentos administrativos útiles que permiten una gestión más eficiente y, en consecuencia, evitan la ocurrencia de la prescripción del derecho de la administración de hacer exigible la obligación.

Entre las estrategias administrativas para obtener el pago de impuestos, el legislador ha diseñado dos mecanismos diferentes, a cualquiera de los cuales puede acceder la administración según las consideraciones que estime pertinentes: (i) el procedimiento

administrativo de cobro coactivo (E.T.N. artículos 823 y siguientes y CPC, artículos 561 y siguientes) que se ha venido desarrollando o (ii) el proceso ejecutivo judicial (E.T. artículo 843). En ambos casos, debe existir un acto administrativo que preste mérito ejecutivo que sirva como título para adelantar el trámite de conformidad con los artículos 68 del C.C.A. y 828 del E.T. (Corte Constitucional, 2002, Sentencia 649).

Según lo anterior, la administración tributaria puede acudir a la jurisdicción ordinaria, cuando la jurisdicción contencioso administrativa es generalmente la que se ocupa de dirimir conflictos en los cuales se encuentra inmersa una entidad pública. No obstante, la Constitución Política no prohíbe la asignación de dicha función por parte del legislador a los jueces de la jurisdicción ordinaria; por ende, si la entidad a sabiendas que su gestión de cobro es deficiente y que con eso corre el riesgo de que sobrevenga el fenómeno de la prescripción, puede acudir ante la jurisdicción ordinaria mediante un proceso ejecutivo, utilizando el título ya constituido y, en firme, evitando de esta manera que se prescriba el derecho de hacer efectivo su crédito.

En esa misma línea se encuentra la facultad establecida en el Código General del Proceso⁹ de realizar *conurrencia de embargos*, donde, sí en la jurisdicción ordinaria hay un proceso en contra del contribuyente deudor moroso y existen medidas cautelares de embargo de bienes muebles o inmuebles, la entidad pública puede comunicar al juez civil que se decretaron medidas cautelares en el proceso de cobro coactivo e indicando que en virtud de la concurrencia de embargos y la prelación de créditos en caso de llevar a remate los bienes objeto de la medida cautelar, el juez civil debe informarle a la administradora de impuestos para que envíe la liquidación del crédito y las costas procesales en firme para que se distribuyan los dineros producto del remate entre los acreedores, garantizando siempre el orden y la forma de pago a cada uno de ellos.

Las medidas cautelares no interrumpen el término de caducidad ni suspenden o interrumpen el término de prescripción, según la norma, aunque su utilización sí conmina al contribuyente para que se ponga al día con el fisco municipal. Este medio, para asegurar el cumplimiento de la obligación, puede ejercerse de manera previa, simultánea o en cualquier momento —después de encontrarse en firme el título ejecutivo—, en el proceso de gestión de cobro que realice la administración, con excepción del momento en que la jurisdicción contencioso-administrativa haya admitido la demanda contra el título ejecutivo y el deudor lo demuestre dentro del proceso administrativo. Dentro de las medidas cautelares, se encuentra el embargo y secuestro de bienes, embargo de cuentas bancarias, embargo de salarios, inscripción del proceso en los bienes del deudor, y en general, según el C.G.P.:

c) Cualquier otra medida que el juez encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la

9 Véase el artículo 465 del Código General del Proceso.

misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión (Ley 1564, 2012, art. 590).

Como se puede observar, existen varias herramientas jurídicas y administrativas que las entidades territoriales pueden utilizar para evitar la caducidad y/o prescripción de los impuestos, entre ellos el IPU, por lo que se muestra a continuación, cuáles ha utilizado el municipio de Pereira y qué resultados ha obtenido con ellas.

II. Actuaciones jurídicas y administrativas para evitar la caducidad y prescripción adoptadas en Pereira y sus efectos en el recaudo por impuesto predial

En este aparte se presentan los resultados de las actuaciones que, en las etapas de fiscalización, cobro persuasivo y cobro coactivo, ha utilizado el municipio de Pereira para evitar la caducidad de la acción de cobro y la prescripción de las obligaciones por concepto de IPU.

A. Estado en el que se encontraba el proceso de gestión de cobro en el municipio de Pereira antes de 2016

En el 2016 inició el gobierno del alcalde Juan Pablo Gallo, que durante el primer semestre trabajó en la comisión de empalme, e inició la contratación de abogados para cobro coactivo, llegando a un total de ocho abogados en junio de ese año. Este equipo encontró un alto nivel de desorden en el archivo de expedientes correspondientes al IPU, lo que generó el desconocimiento de las deudas incobrables por este concepto, con esto los expedientes con vencimientos, acción de cobro próxima a caducar, obligaciones a prescribir y una cartera por un valor de \$169 439 497 960,00, tal y como se observa en la siguiente tabla.

TABLA 1. CARTERA IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO VIGENCIAS 2010 Y ANTERIORES A 2015

Vigencia	Total Cartera	Intereses de mora causados por la cartera
2010 y anteriores	\$72 837 855 672,00	\$52 228 705 296,00
2011	\$11 831 673 678,00	\$6 432 472 391,00
2012	\$13 107 145 723,00	\$6 370 414 744,00
2013	\$18 528 495 740,00	\$7 801 216 743,00
2014	\$23 870 969 258,00	\$8 064 038 671,00
2015	\$29 263 357 889,00	\$6 796 762 195,00
Total	\$169 439 497 960,00	\$87 693 610 040,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados del Informe definitivo de auditoría de la Contraloría Municipal de Pereira (2017, p. 18).

Como se puede observar la cifra más representativa de la cartera es el año 2010 y anteriores, que asciende a la suma de \$72 837 855 672,00 más \$52 228 705 296,00, de intereses de mora representando el 48,6 % del total de la cartera, siendo el valor con el más alto nivel de incertidumbre sobre su recaudo debido a su antigüedad.

Según el Informe definitivo de auditoría de la Contraloría Municipal de Pereira (2017), dentro de esta cartera, se identificaron 508 fichas catastrales con una cuantía aproximada de 30 000 millones de pesos de propiedad de entidades del orden municipal, asociaciones, corporaciones deportivas, entre otras, que no son sujeto pasivo del IPU, alterando el saldo por cobrar de manera ficticia.

Frente al archivo de la cartera morosa se encontró que, para el 2016, en la mayoría de los 67 140 expedientes de cobro coactivo que existían en físico, los documentos no estaban organizados conforme a la ley de archivo, por cuanto no respetaban el orden cronológico ni número de folio, no se conservaron las pruebas frente a las etapas procesales adelantadas por la entidad, ni las condiciones para su debida conservación para evitar el deterioro y no poseían tablas de retención documental.

La falta de gestión que se reflejaba en la cartera de cobro coactivo por IPU y el deficiente estado en que se encontraba el archivo, dio como resultado la declaratoria de prescripción de la obligación tributaria de 578 predios, que corresponden a un valor de \$2 029 828 331 según el mismo documento.

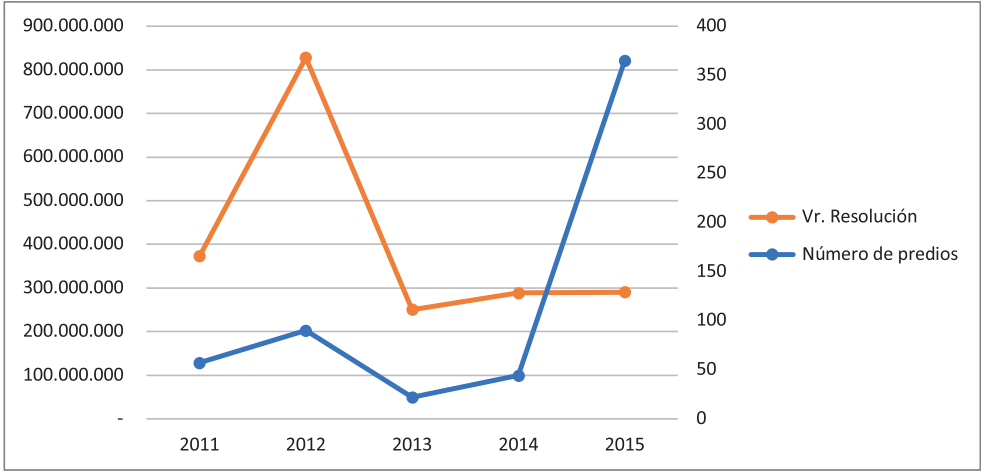
TABLA 2. PRESCRIPCIONES DECRETADAS POR IPU ENTRE 2011 Y 2015 MUNICIPIO DE PEREIRA

Año	Número de predios	Vr. Resolución
2011	57	\$373 128 322,00
2012	90	\$827 803 798,00
2013	22	\$250 051 716,00
2014	44	\$288 384 881,00
2015	365	\$290 459 614,00
Totales	578	\$2 029 828 331,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados del Informe definitivo de auditoría de la Contraloría Municipal de Pereira (2017, p. 25).

Durante los periodos 2013-2015, el número de predios a los que se les decretó la prescripción mantenía la tendencia hacia el aumento como se observa en la tabla siguiente:

GRÁFICA 1. PRESCRIPCIONES DECRETADAS POR IPU 2011-2015 MUNICIPIO DE PEREIRA



Fuente: elaboración propia a partir de la tabla 2 de este documento, Informe definitivo de auditoría de la Contraloría Municipal de Pereira (2017).

Por los resultados anteriores, el gobierno entrante desde la Secretaría de Hacienda solicitó una Auditoría Especial a la Contraloría Municipal debido a la gran cantidad de resoluciones expedidas declarando la prescripción y/o caducidad de la acción de cobro del IPU.

La Contraloría Municipal de Pereira encontró que la gestión de cobro del IPU realizada por la Secretaría de Hacienda era “desfavorable por cuanto no se observaba el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en la gestión del proceso auditado” (p. 7). Asimismo, conceptuó que el control fiscal interno de la entidad en el proceso evaluado era ineficiente, pues no se evidenció control por parte de la Asesoría de Control Interno en el tema objeto de evaluación” (p. 7).

El interés de la Secretaría de Hacienda en el 2016 fue realizar un saneamiento de la cartera del IPU, reflejando información fidedigna de la realidad financiera de la entidad. En 2016, se generó una fuerte gestión persuasiva que permitió lograr las siguientes cifras respecto de 2015:

TABLA 3. ACUERDOS DE PAGO POR IPU 2016 vs. 2015 MUNICIPIO DE PEREIRA

Concepto	Años		Variación %
	2015	2016	
Número de acuerdos	1660	5426	227
Valor de acuerdos	3 722 935 743	25 683 981 197	590
Valor pagado	2'547 824 123	6'024 456 777	136

Fuente: Informe de Gestión (2016) Secretaría de Hacienda.

Según el alcalde Carlos A. Maya, que para ese entonces era el secretario de Hacienda Municipal, en 2016, se realizó un esfuerzo en la gestión de cobranzas y depuración de cartera logrando incrementar los acuerdos de pago en un 227 % y un crecimiento en los ingresos del municipio por abono a los acuerdos del 136 % (C. Maya, comunicación personal, junio 3 de 2022).

Por otro lado, según lo menciona, se encontró una desactualización catastral de seis años en el sector rural y de tres años en el área urbana, aunado a las inconsistencias en el sistema de información de impuestos utilizado por la entidad “AIRE PLUS” por falta de información de los contribuyentes, lo que agravaba la situación de atraso en el cobro y recaudo del impuesto predial (C. Maya, comunicación personal, 3 de junio de 2022)

B. Acciones ejecutadas por el por el municipio en la etapa de fiscalización y liquidación del IPU de 2016 a 2020

Como una de las estrategias implementadas para garantizar una efectiva gestión de cobro, la Secretaría de Hacienda municipal celebró el contrato n.º 475-2019, con el fin de reactivar la digitalización folio a folio y la indexación de los expedientes donde se adelantan los procesos de cobro coactivo existentes en el archivo de la tesorería del municipio de Pereira, la actualización y capacitación a los funcionarios y contratistas de la Tesorería del municipio en la aplicación de las tablas de retención documental, elaboración del inventario de todos los documentos que integran el archivo, reorganización de expedientes físicos previa su digitalización, entre otras.

Para la fecha de celebración del contrato (2019) existían aproximadamente 120 000 expedientes de cobro coactivo abiertos en el sistema de impuestos de la entidad (AirePlus) que reflejaban un expediente por vigencia, es decir, que un mismo contribuyente moroso propietario de un solo predio podría tener cinco expedientes en su contra dependiendo de las vigencias adeudadas.

Según el coordinador de cobro coactivo, César Augusto Montes, como resultado de este proceso se digitalizaron 2 500 000 folios y los expedientes se organizaron por tipo de impuesto (concepto), que fueron distribuidos en 86 estantes y 2007 cajas, se realizaron cambios de carátulas de todos los expedientes de cobro, se eliminaron los documentos que se encontraban repetidos y se foliaron todos los expedientes físicos, lo que ha permitido ejercer la acción de cobro de una manera más expedita, evitando nulidades procesales por pérdida de documentos donde consten las etapas procesales adelantadas y sus notificaciones; buscando con ello facilitar el acceso a los procesos de cobro (C. Montes, comunicación personal, 8 de julio de 2022).

Sin embargo, según información otorgada por el coordinador, este archivo aún no se encuentra totalmente cargado en el sistema de gestión de impuestos utilizado por la entidad (Aireplus) por falta de personal de apoyo que pueda realizar la gestión de subir al sistema cada archivo en el expediente respectivo, por ello, cada que los abogados necesiten

un expediente deben solicitarlo a la coordinadora del archivo para que le envíe el expediente completo (C. Montes, comunicación personal, 8 de julio de 2022)

Contrato de mensajería: para alimentar los expedientes de cobro coactivo, la Secretaría de Hacienda tiene contratado un operador de servicios postales (diferente al que contrata anualmente la alcaldía para enviar su correspondencia), que se encarga de la impresión y distribución de la facturación de impuesto predial, y los documentos enviados por parte de las áreas de fiscalización y cobro coactivo; los cuales, después de notificados, los digitaliza y los entrega en medio magnético a la Secretaría de Hacienda para alimentar los expedientes de cobro por parte de las personas de apoyo contratadas para realizar esta actividad.

Este contrato ha sido celebrado por el municipio de Pereira en todas las vigencias objeto del presente estudio (2016 al 2020) y el servicio que más representa inversión para la Secretaría de Hacienda es la impresión y distribución de la facturación de impuesto predial, que de acuerdo a las cantidades informadas por el tesorero municipal, quien es el supervisor del contrato, anualmente ascienden aproximadamente a 370 000 divididas en cuatro cohortes, siendo el primer cohorte el de más alto número de impresiones y envíos (200 138 facturas), puesto que se factura la totalidad de los predios que se encuentran ubicados en el municipio y en los tres cohortes restantes disminuye de acuerdo con el comportamiento de pago de los contribuyentes (J. Gaitán, comunicación personal, 27 de enero de 2023).

Se solicitó al operador la información del contrato correspondiente a los años 2016 al 2020, encontrando que ésta no se encuentra clasificada por tipo de impuesto (Predial, Industria y Comercio, Alumbrado Público, Avisos y Tableros, entre otros), sino por tipo de acto notificado por ejemplo “oficio persuasivo, cobro coactivo, respuesta a derecho de petición cobro coactivo, mandamiento de pago cobro coactivo, resoluciones”, entre otros, lo que impide depurar la información frente al IPU, además solo envió reporte de 2019 y 2020, quedando por fuera tres de los años que se analizan en el presente trabajo (Domina entrega total S.A.S, archivo en Excel).

La Secretaría de Hacienda también se ha concentrado en la actualización de sus bases de datos mediante cruces de información con el Fosyga, Eps, el Sisben, la DIAN, la Cámara de Comercio de Pereira, entidades financieras, Fenalco, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, RUNT, la Dirección de Talento Humano de la alcaldía para obtener la base de datos de empleados y contratistas, solicitud de información a todas las entidades descentralizadas del municipio, bases de datos de los programas publicitados por el municipio, como: Familias en Acción, y se está gestionando cruce de información con notarias para que remitan los datos que permitan ubicar los contribuyentes del municipio.

Además, el municipio de Pereira cuenta con un centro de servicios para los ciudadanos, donde se atienden en promedio 21 800 contribuyentes en el año (tomado del digiturno en el Centro de Servicios Oportuno, 2018-2019), este centro de servicios también recauda información de las personas que se acercan a realizar consultas de sus predios para alimentar los sistemas de la Secretaría de Hacienda. Gracias a lo anterior el área de cobro

coactivo ha podido construir una nueva base de 700 000 datos de contribuyentes y ha creado un sistema interno que permite realizar la búsqueda por nombre o cédula y arroja todas las direcciones, correos electrónicos y números de teléfonos registrados del contribuyente.

Además, la Secretaría de Hacienda celebró el contrato No. 3345 de 2016, cuyo objeto fue contratar el apoyo a la gestión persuasiva del impuesto predial, industria y comercio y alumbrado público del municipio de Pereira.

Esta gestión se complementó con el convenio con la Superintendencia de Notariado y Registro que le permite al municipio acceder a la Ventanilla Única de Registro (VUR). De esta manera, los 25 abogados que conforman el equipo de cobro coactivo actualmente y el personal de apoyo pueden descargar constantemente certificados de tradición de manera gratuita para realizar los estudios de títulos dentro de los procesos de cobro.

El área de cobro coactivo del municipio de Pereira tiene como política realizar estudio de títulos a los folios de matrícula inmobiliaria de los predios a los que el área de fiscalización les ha constituido la liquidación oficial¹⁰ y ha remitido a cobro coactivo para librar el mandamiento de pago. Esta actividad la realiza dentro del mes siguiente al recibo de los títulos ejecutivos con el fin de devolver los que poseen errores en la identificación del contribuyente o en los que no corresponde el sujeto pasivo registrado en el certificado de existencia y representación legal al consignado en la liquidación oficial y como factor adicional, la entidad solicita a las notarías del municipio copias de las escrituras públicas que requiere analizar dentro de la gestión de cobro sin costo para la entidad.

Otra de las estrategias implementadas es la celebración anual del convenio interinstitucional con la Cámara de Comercio de Pereira, para la ejecución del Censo Empresarial, que analiza la actividad empresarial en el municipio, los resultados fueron entregados en un informe de gestión para cada año, desde los cuales se consolida la siguiente información:

TABLA 4. NEGOCIOS COMERCIALES EXISTENTES QUINQUENIO 2016-2020 EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA

Año	Establecimientos censados	Variación %	Comercio	Servicios	Industria
2016	18 936		10 165	6 927	1 844
2017	18 560	-2,0	10 587	6 905	1 950
2018	19 168	3,3	10 313	6 772	2 083
2019	19 864	3,6	10 415	7 234	2 215
2020	20 080	1,1	11 013	6 725	2 342

Fuente: Cámara de Comercio de Pereira, informes de gestión censo empresarial, 2016-2020.

Esta información es de gran importancia para el IPU porque contiene la ubicación real de los comerciantes y sirve para alimentar la base de datos con las que se puede localizar

10 El municipio de Pereira aplica el sistema de liquidación de impuesto predial unificado.

fácilmente el contribuyente pues se recopilan datos de contacto y domicilio, evitando a la administración esfuerzos adicionales de contratación de personal y despliegue administrativo en esta actividad; además, sirve para la clasificación de los predios con fines impositivos, puesto que el Acuerdo 29 de 2015 (Estatuto Tributario Municipal), modificado por el Acuerdo No. 42 de 2017, en su artículo 17, establece las condiciones para la clasificación del uso en: residencial, comercial y de servicios, industrial, financiero, institucional, lotes no edificados, predios rurales, predios rurales agropecuarios, predios rurales no agropecuarios (hoteles, hostales, etc.) y de esta clasificación depende la tarifa a aplicar a la base gravable del impuesto, que para el caso del impuesto predial es el avalúo catastral.

De acuerdo con información suministrada por el subsecretario de Asuntos Tributarios, si bien lo anterior, no interrumpe o suspende el termino de cinco años para la declaratoria de prescripción, sí influye en la correcta aplicación de la tarifa en el valor del IPU en inmuebles de acuerdo con su destinación y facilita la ubicación de una cantidad importante de contribuyentes, generando incremento en los ingresos del municipio por ese mismo concepto (J. A. Carvajal, comunicación personal, 8 de julio de 2022).

La cartera del municipio de Pereira se encuentra clasificada en grandes, medianos y pequeños contribuyentes y dividida en: tres abogados para grandes contribuyentes, ocho abogados para medianos y siete abogados para pequeños contribuyentes. Esto permite focalizar las políticas de gestión de cobro realizando el cobro de la vigencia más antigua, así:

TABLA 5. ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS TRIBUTARIOS

Año	Vigencia fiscalizada
2016	2011
2017	2012
2018	2013 y 2014
2019	2015
2020	2016

Fuente: elaboración propia con datos de J. A. Carvajal, comunicación personal, 8 de julio de 2022.

A mitad de 2016, se inició con la fiscalización de 2011 y la gestión de cobro de las vigencias anteriores a 2011 de las cuales ya se había notificado el mandamiento de pago.

Junto con el catastro multipropósito, la actualización catastral fue otra de las estrategias utilizadas para evitar la caducidad de la acción de cobro de IPU en el municipio, para ello se realizó la delegación catastral en el Área Metropolitana Centro Occidente, mediante un convenio interadministrativo que inició con un diagnóstico que encontró a Pereira dividida administrativamente en 19 comunas en el área urbana y 12 corregimientos, con una extensión de 605,52 km² y una población aproximada de 480 803 habitantes para el 2020, ubicados en 185 557 predios (AMCO, 2020, p. 2).

Tener un catastro desactualizado genera caducidad de la acción de cobro de la administración, puesto que si se incorpora un nuevo predio, pero no se tiene la información en el sistema catastral de manera oportuna (dentro de los cinco años siguientes a su

construcción), el municipio ya no tendría competencia temporal para liquidar y cobrar el impuesto por caducidad. Por ejemplo, en el 2015, un terrero se lotea y se divide en 100 unidades nuevas en la cuales se construyen cien viviendas, el IGAC por su ineficiencia no actualiza oportunamente la información de las cien nuevas fichas catastrales, con su respectiva área de terrero y área construida. Después de siete años el municipio recibe la resolución del IGAC donde le informa de esas nuevas fichas catastrales incorporándolas en el sistema de impuestos del municipio, cargando los valores en el estado de cuenta de cada predio y, por ende, en el estado de cuenta de las vigencias 2015 hasta el 2022; en este último año el municipio ya no tendría la competencia para liquidar el impuesto de las vigencias 2015 y 2016, porque ya transcurrieron más de cinco años para constituir el título ejecutivo (artículo 717 del E.T.N.).

Para evitar lo anterior, con la actualización catastral se logró que la conservación fuera de 9068 desenglobes y la incorporación de 3280 unidades de construcción nuevas. Se logró además corregir errores humanos cometidos en unidades residenciales que afectaban la identificación plena de los predios, y con ello un alto grado de inseguridad jurídica a los propietarios, puesto que no podían realizar la escrituración de sus inmuebles por los registros errados en el IGAC. Paralelamente, el municipio de Pereira obtuvo fichas catastrales claras que permiten el cobro del impuesto predial al propietario real dentro del término otorgado en la norma, y, a la vez, identificar el estado del territorio municipal y cuáles son las necesidades para satisfacer en ellas (AMCO, 2020, p. 5).

En el último informe rendido por Catastro Multipropósito ante el Concejo de la ciudad, denominado “Presentación Predial Pereira 2022”, muestra las nuevas fichas encontradas en la revisión realizada, arrojando un total de 200 138, de las cuales se pueden facturar 193 319 y un total de 2872 que no cumplen las condiciones para facturar. Esta diferencia entre el número de fichas catastrales y los predios a facturar se da por factores como: el pago del impuesto predial antes de la expedición de la factura, por encontrarse pendiente una actuación jurídica del predio, como por ejemplo un englobe o un desenglobe, entre otros. La información obtenida es muy útil para las entidades porque gracias al desarrollo y la actividad de construcción de viviendas (conjuntos residenciales de casas y apartamentos y centros comerciales, han hecho de que de una ficha de un lote, pueden originarse proyectos de nuevas viviendas, lo que implica fichas nuevas, pero que si se desconoce su existencia por desactualización catastral puede conllevar la caducidad de la acción de cobro de la administración.

C. Acciones ejecutadas por el municipio de Pereira en la etapa de cobro persuasivo del IPU durante los años 2016 al 2020

Para la realización del cobro persuasivo y la actualización de bases de datos dada la gran cantidad de deudores morosos encontrados en el primer año de gobierno (2016), se celebró el contrato de prestación de servicios No. 3345 del 18 de noviembre de 2016,

por un valor de \$214 400 00, para alcanzar un índice de localización de contribuyentes superior al 85 % que permitiera una gestión persuasiva, eficaz, eficiente y oportuna actualizando el 100 % de la información de contacto de los contribuyentes del municipio de Pereira y establecer comunicación directa con ellos por medio de las diferentes plataformas de comunicación (correo electrónico, redes sociales, Facebook, Twitter, Instagram, mensajes de texto al número celular, llamadas con operador y llamadas robóticas), así mismo, para realizar un estudio de la capacidad de pago de los deudores para poder clasificar la cartera como en probable, difícil, e improbable recaudo, generando las políticas de gestión de cobro y así incrementar los ingresos producto de la gestión persuasiva (Secop I, 2016)

De acuerdo con información suministrada por C. Maya, (junio 3 de 2022), los cobros persuasivos más agresivos se realizaron en noviembre y diciembre de 2016, aprovechando que era época de pago de primas, en la que las llamadas y los mensajes de texto comunicaban una especie de amenaza de remate del predio del contribuyente moroso y se le invitaba a ponerse al día mediante el pago total de la obligación o la celebración de un acuerdo de pago.

También se implementaron las cuñas radiales, en las que se mencionaba que en lo corrido del año se habían rematado varios predios de estratos 5 y 6, información que no era cierta pero que se utilizó para presionar a los deudores para el pago y se informó que se estaban realizando embargos de salarios y de cuentas bancarias (C. Maya, comunicación personal, junio 3 de 2022).

De acuerdo con el coordinador de cobro coactivo, el área se esfuerza mucho por realizar persuasivos de vigencias sobre las que la administración ya perdió la competencia para cobrarlas como quiera que sobre ellas no se puede realizar cobro coactivo sino únicamente persuadir al contribuyente a que pague (C. Montes, comunicación personal, 8 de julio de 2022).

En el 2020, se enviaron más de 28 000 persuasivos por correo certificado y hace dos años se está implementando el envío de persuasivos a los correos electrónicos de la base de datos que viene actualizando la Secretaría de Hacienda. Adicionalmente, desde el área de cobro se ha venido realizando gestión persuasiva a las deudas cargadas en el sistema, pero de las que aún no se ha recibido el título ejecutivo en cobro coactivo para la expedición del mandamiento de pago, lo que genera que los contribuyentes paguen antes de iniciar el proceso de cobro, disminuyendo el trabajo del área.

La Secretaría de Hacienda también amplió los medios de pago para los contribuyentes, pues mientras que en el 2015 se tenía convenio únicamente con el Banco de Occidente para la recepción de dineros por impuestos, actualmente existe disponibilidad en todos los bancos para el pago con tarjeta débito o crédito, inclusive, el municipio ha celebrado contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con la empresa Apostadores de Risaralda S.A. que cuenta con más de 400 puntos distribuidos en la ciudad y con la Empresa De Energía S.A. E.S.P., con el fin de ampliar los canales de pago y que los contribuyentes

puedan pagar en el barrio donde viven. El uso de los pagos en línea del impuesto predial también se encuentra habilitado desde 2015^[11].

TABLA 6. VARIACIÓN RECAUDOS MEDIOS NO BANCARIZADOS IPU MUNICIPIO DE PEREIRA 2016-2020

Período	2017-2016	2018-2017	2019-2018	2020-2019
Pagos online				
Mayor recaudo	2 226 583 960	2 053 377 157	1 604 104 980	4 654 947 824
Mayor registros	1775	954	976	4633
Apostar				
Mayor recaudo	1 604 967 774	271 048 356	381 706 478	1 522 477 469
Mayor registros	10 675	1459	2677	533
Energía				
Mayor recaudo	4 503 325 063	4 421 196 861	-1 465 815 614	6 983 868 541
Mayor registros	12 613	13 008	-2080	2690

Fuente: Informe Recaudo Impuesto Predial e Industria y Comercio Pereira (documento en Excel).

Los datos anteriores muestran que las personas cada día se familiarizan más con las plataformas tecnológicas, pues en el 2020 se triplicó el número de transacciones realizadas por la página web de la entidad, lo anterior, obedece también al aislamiento preventivo por la pandemia ocasionada por la covid-19, en la que los ciudadanos cumplieron con su obligación tributaria por IPU mediante pagos *online*, mientras que los pagos que se realizaron físicamente en los puntos de la Empresa de Energía y Apostadores de Risaralda tuvo un incremento importante en 2016 y 2017, pero para 2018, 2019 y 2020 bajó.

D. Acciones ejecutadas por el por el municipio en la etapa de cobro coactivo del IPU durante los años 2016 al 2020

Dentro del proceso de cobro coactivo el municipio de Pereira, realiza otra gestión persuasiva (C. Montes, comunicación personal, 8 de julio de 2022), que según el informe

11 Se debe mencionar que la Ley 1386 del 21 de mayo de 2010 a su tenor literal menciona que: “No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones, así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados” (art. 1). Teniendo en cuenta que, en estos casos lo que se contrata es el recaudo y la posterior transferencia de recursos a la entidad, es permitido este proceso porque no se está “delegando la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo”, prohibidas en la norma.

del quinquenio dio como resultado acuerdos de pago por valor de \$69 311 445 799, de los cuales se recaudaron \$42 682 606 216, tal y como se puede observar en la siguiente tabla.

**TABLA 7. ACUERDOS DE PAGO REALIZADO EN EL QUINQUENIO
2016-2020 POR IPU EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA**

Años	Cantidad de expedientes	Vr. Pagado	Vr. Total de los acuerdos de pago
2016	5639	\$12 107 200 149	\$26 854 244 064
2017	2407	\$7 377 217 561	\$11 046 286 411
2018	2949	\$14 075 691 404	\$18 553 322 349
2019	1558	\$7 112 626 791	\$9 035 641 492
2020	708	\$1 955 870 321	\$3 821 951 483
Total	13 261	\$42 628 606 226	\$69 311 445 799

Fuente: informe de gestión área de cobro coactivo quinquenio 2016-2020.

Nota: el valor total de los acuerdos pago año 2016 del informe de gestión área de cobro coactivo quinquenio 2016-2020, difiere del informe de gestión 2016 de la Secretaría de Hacienda visible en la Tabla tres Acuerdos de pago por IPU 2016 vs. 2015 Municipio de Pereira, en la suma de 1'170 262 867.

De los datos de la tabla 7 se puede observar que el número de expedientes con acuerdo de pago en el quinquenio 2016-2020 fue de 13 261, una cifra muy importante, a la que aportó en un 42,52 % el año 2016, lo que se explica en el gran número de estrategias de cobro persuasivo que se implementaron en ese momento.

TABLA 8. RESUMEN ETAPAS PROCESALES COBRO COACTIVO IPU MUNICIPIO DE PEREIRA 2016-2020

Años	Apertura y rad. de expediente	Auto decreta periodo probatorio	Auto Mandamiento Pago	Citación* Notificación
2016	10014	1	3762	166
2017	2953	5	6891	1233
2018	15 710	4	4308	854
2019	18 228	7	4498	2996
2020	49 781		5502	1017
Total	96 686	17	24 961	6266

Nota: se reúnen las distintas formas de notificación: correo certificado, página web, personal y publicación.

Fuente: Informe de gestión área de cobro coactivo quinquenio 2016-2020.

En la tabla 8 se puede observar que las actuaciones del equipo de cobro coactivo del municipio de Pereira han aumentado desde el inicio del período 2016 hasta el 2020, año este en que se abrieron 49 781 expedientes que equivalen al 51,49 % de todo el quinquenio, además en todo el período se abrieron 96 686 expedientes y, se notificaron 6266 que equivalen

al 25,1 % del total de los mandamientos de pago expedidos en el periodo de estudio, suspendiendo así los términos de prescripción.

El hecho que no haya diferencias en el número de mandamientos de pago expedidos y notificados obedece: (1) a la deficiente información de identificación y/o ubicación de los contribuyentes, (2) a que el sistema Aireplus que es el de los impuestos no está debidamente actualizado con la información de las etapas adelantadas dentro de los procesos de cobro y, (3) por último, porque la deuda se haya cancelado antes de la notificación del mandamiento de pago.

MEDIDAS CAUTELARES

Como ya se explicó, las medidas cautelares no son herramienta directa para la interrupción de la caducidad o interrupción y suspensión de la prescripción, pero según la Secretaría de Hacienda, el municipio de Pereira lo ha utilizado como medida de presión para evitar las dos figuras.

La entidad anualmente realiza aproximadamente 2000 embargos, los cuales se distribuyen en embargos a predios, a cuentas bancarias y a salarios, pero de ellos el más efectivo, según Montes, es el embargo de cuentas bancarias. Ello obedece a que los contribuyentes no tienen conocimiento cuando el municipio realiza el embargo a un predio ya que solo se entera cuando solicita un certificado de tradición y respecto del embargo a salarios, no es fácil encontrar el empleador de una persona para notificarle el embargo del salario (C. Montes, comunicación personal, 8 de julio de 2022).

Sin embargo, estas dos situaciones están siendo mejoradas por parte del área de cobro coactivo, la primera informándole al contribuyente cuando se le embarga el inmueble de su propiedad mediante un oficio entregado en su domicilio indicándole el folio de matrícula inmobiliaria y la constancia del envío a la oficina de registro de instrumentos públicos y la segunda mediante el cruce de información con EPS, solicitando información acerca del régimen contributivo o subsidiado del contribuyente y el empleador, lo que ha servido no solo para actualizar los datos de contacto sino para conocer las empresas o entidades empleadoras y realizar los embargos a salarios.

En el municipio de Pereira, se remataron diez inmuebles entre las vigencias 2016 al 2020. Estos bienes han sido estratégicamente escogidos por la Secretaría de Hacienda, pues la política es ir por los bienes de personas con mayor poder contributivo y que se encuentran ubicados en los mejores barrios de la ciudad para generar impacto ante los contribuyentes morosos. Igualmente, a los contribuyentes que solicitan la declaratoria de prescripción o caducidad se le acelera el proceso de cobro coactivo frente a las vigencias sobre las cuales la administración si tiene competencia para cobrar (C. Maya, comunicación personal, junio 3 de 2022).

Lo anterior indica que en general durante el período de estudio no se concluyen los procesos de cobro coactivo (solo llegaron a su fin diez de los casos con bienes rematados),

por cuanto los contribuyentes con medidas cautelares buscan pagar lo adeudado sin que sea necesario el remate.

Otra política de gestión para prevenir la caducidad y la prescripción son las campañas de comunicación de las gestiones realizadas por el municipio con los recursos producto de ingresos por IPU, estas se realizan mediante radio y, principalmente en la facturación del impuesto que se envía a cada contribuyente. Anteriormente la factura únicamente contenía información de la identificación del contribuyente, del predio, periodo liquidado, valor del capital, valor de los intereses, fecha de corte y el código de barras para el pago, mientras que desde el 2020 además contiene las obras y los programas que se han realizado con los recursos obtenidos con el recaudo, así como los que se realizarán a corto plazo, generando de esta manera confianza en los ciudadanos (C. Maya, comunicación personal, 3 de junio de 2022).

E. Recaudo

En la siguiente tabla se encuentra el recaudo mensual del periodo 2015-2020, que permite ver el comportamiento después de implementadas las estrategias jurídicas y administrativas, que existen para que los municipios gestionen su cartera, evitando la prescripción y caducidad de la acción de cobro.

Debe considerarse que el recaudo de impuesto predial se ve impactado positivamente por el porcentaje de incremento del avalúo catastral año a año, por la base gravable que se toma para su cálculo.

En Colombia, por disposición de la Ley 242 de 1995, se reajustan los avalúos catastrales anualmente a partir del primero de enero de cada año en un porcentaje fijado por el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)¹², porcentaje que se encuentra limitado por la meta de inflación para el año en que se incrementa el avalúo excepto para avalúos no formados o actualizados, porque para ellos el aumento puede ser superior. Así las cosas, debe identificarse de cuánto fue el porcentaje de aumento de los avalúos catastrales durante las vigencias 2016 al 2020 para determinar, si el incremento del recaudo por IPU es un efecto correlativo de ese porcentaje adicional de los avalúos catastrales o es en realidad resultado de las gestiones administrativas adelantadas por el municipio de Pereira.

Según el CONPES y los decretos por medio de los cuales se modifica el Decreto 1082 de 2015 en el capítulo de porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para cada vigencia, los porcentajes adicionales durante de 2016 a 2020 fueron los siguientes:

12 Según el CONPES 3852 de 2016, este incremento del avalúo catastral tiene como propósito que la base gravable del impuesto predial evolucione en correspondencia con el valor del patrimonio de los propietarios o poseedores. El reajuste a los avalúos catastrales se realiza considerando tres criterios básicos: i) la meta de inflación, ii) el Índice de Precios al Productor en Actividades Agropecuarias (IPPA)⁹, y iii) el Índice de Valoración Predial (IVP) que es estimado por el DANE.

TABLA 9. RECAUDO MENSUAL IMPUESTO PREDIAL VIGENCIAS 2015-2020 MUNICIPIO DE PEREIRA

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Enero	1840 150093	1747 500 356	3845 736 704	4021 143 937	3785 251 266	5 327 788 194
Febrero	2 341 205 910	4 847 393 416	8 206 744 606	9 658 781 094	9 975 596 067	9 504 788 063
Marzo	45 219 549 880	62 411 275 658	64 403 867 559	64 882 278 374	69 540 059 437	31 148 865 465
Abril	17 694 077 621	3 780 730 922	28 34 980 408	3 769 991 366	3 255 966 430	7 407 129 822
Mayo	2935 891 357	3 480 493 468	5 718 955 794	3 724 260 436	3 102 051 988	5 539 769 617
Junio	4 854 608 956	9 474 420 600	7 979 068 310	7 686 755 512	6816 642 831	40053 188 692
Julio	2 634 087 486	2 649 074 861	3 002 766 746	3 138 853 892	3 148 501 733	8 550 079 087
Agosto	2 940 240 631	4 003 126 393	4 556 762 272	2 732 078 311	3 511 553 898	4 139 069 169
Septiembre	6 281 196 336	5 905 925 232	6 280 975 274	5 657 352 693	9 576 406 060	11 442 214 736
Octubre	2 578 976 303	2 649 266 702	4 853 453 209	3 350 928 269	4 133 062 512	8 243 017 343
Noviembre	1 966 502 008	3 044 399 035	2 657 848 970	5 442 921 857	2 934 491 826	1 988 296 099
Diciembre	12 081 177 841	12 250 417 263	9 042 762 921	13 551 926 701	11 944 141 126	9 596 298 706
Total	103 367 664 422	116 244 023 906	123 383 922 773	127 617 272 442	131 723 725 174	142 940 504 993
Vigencias	2016-2015	2017-2016	2018-2017	2019-2018	2020-2019	
Mayor recaudo	12 876 359 484	7 139 898 867	4 233 349 669	4 106 452 732	11 216 779 819	
Variación %	12,46	6,14	3,43	3,22	8,52	

Fuente: Tesorería municipal Pereira (2021). Archivo en Excel.

Nota: se incluyó el recaudo del impuesto predial del año 2015 con el fin de determinar el porcentaje de incremento en los ingresos de 2016 con respecto al año inmediatamente anterior.

TABLA 10. INCREMENTOS AVALÚO CATASTRAL EN COLOMBIA 2016-2020

CONPES	Decreto	Año de incremento	Porcentaje (%)
3852 de 2015	Decreto 2558 de 2015	2016	3
3881 de 2016	Decreto 2207 de 2016	2017	3
3913 de 2017	Decreto 2204 de 2017	2018	3
3954 de 2018	Decreto 2456 de 2018	2019	3
3980 de 2019	Decreto 2410 de 2019	2020	3

Fuente: elaboración propia con datos de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). CONPES y Secretaría del Senado.

De las tablas 9 y 10 se puede extraer que el año en que más se elevó el recaudo con respecto al año anterior fue el 2016, que creció en un 12,46 %, esto se puede explicar por la actuación persuasiva agresiva que se implementó en el mes de diciembre de ese año. El 2020 fue el de mayor recaudo con \$142 940 504 993 millones que equivale a un incremento con respecto al 2019 del 8,52 %, siendo el segundo año de mayor aumento porcentual; estos valores se explican en la amnistía ofrecida por el gobierno nacional mediante Decreto 678 de 2020, y que se adoptó en Pereira mediante el Decreto 640 de 2020, para los deudores morosos de todos los impuestos entre ellos el IPU, que buscó apoyar a las personas en medio de la pandemia de la covid-19.

Un análisis de 2020 muestra que el mes de marzo por haberse decretado la pandemia, el recaudo bajó a \$31 148 865 465, ocasionando una disminución en el ingreso tributario de \$38 391 193 972, que equivale al 55,21 % con respecto al mismo mes del año anterior. El mayor recaudo de este mes en los otros periodos se explica a que se entrega la factura de cobro y se ofrece un descuento por pago de la anualidad cumplidamente que es aceptado por un amplio grupo de contribuyentes. El mes de mejor recaudo fue junio, esto se debe a dos factores la ampliación del descuento hasta ese mes y una pequeña vuelta a la normalidad decretada por el gobierno nacional; para el caso del predial se logró recaudar \$40 053 188 692, que equivale a un incremento del 487,58 % con respecto al mismo mes del año anterior.

No obstante, partiendo de la base que, con el porcentaje de incremento de los avalúos catastrales, se estimaba un incremento del 3 % en el recaudo (entre 2016 al 2020), las vigencias 2018 y 2019 fueron en las que menos se reflejó aumento en el recaudo comparado con el año anterior.

La inversión realizada por el municipio de Pereira de \$214 400 000, en el contrato del *callcenter* de cobro persuasivo, generó incrementos en los ingresos por valor total de \$39 572 840 571, en el periodo de estudio 2016-2020.

En el 2018, (ya no existía contrato de *call center* para realizar cobro persuasivo, pero ya se tenían las bases de datos actualizadas), en los meses de noviembre y diciembre se enviaron oficios persuasivos a todos los contribuyentes morosos, sin importar la vigencia en mora, con lo cual se percibieron ingresos que ascendieron a la suma de \$13 551 926 701, constituyéndose en el mejor ingreso de los meses de diciembre entre el periodo 2016-2020.

F. Caducidad y prescripciones decretadas durante las vigencias 2016 al 2020

En este subtítulo, se analizan los efectos de la deficiente gestión de cobro de impuesto predial que lleva a que realice una depuración de los estados de cuenta de las obligaciones prescritas o sobre las cuales caducó la acción.

Paralelo al proceso de gestión de cobro, las entidades territoriales tienen el deber de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación para que de forma permanente se refleje de forma fidedigna la información contable atendiendo la realidad financiera, económica, social y ambiental para no generar expectativas de recaudo y evitar desgaste administrativo al gestionar procesos que no superan el análisis de relación costo-beneficio, por ello, debe depurar cifras, datos de informes, estados e implementar los controles que sean necesarios de tal manera que cumplan con características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad y que como lo indica la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1819 de 2016, evidencie situaciones como:

- a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad.
- b) Los derechos u obligaciones que, no obstante su existencia, no son posible ejercerlos por jurisdicción coactiva.
- c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción.
- d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.
- e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos.
- f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate (Ley 1753, 2015, art. 261).

Esta herramienta permanente de depuración contable evita que la administración deba reconocer la caducidad de la acción o expedir declaraciones de prescripción, sirve para adelantar acciones tendientes a recuperar la cartera de forma efectiva y evita actuaciones administrativas en procesos sobre los cuales ya se perdió la competencia para actuar.

En Pereira se tienen los siguientes datos:

TABLA 11. DEPURACIÓN DE CARTERA 2017-2019. EN COMITÉ DE SOSTENIBILIDAD CONTABLE

Año	Valor	Cantidad
2017	\$11 826 601 331,00	15
2018	\$10 963 319 438,00	23
2019	\$16 588 187 428,00	7
Total	\$ 39 378 108 197,00	45

Fuente: Informe de Saneamiento Contable Municipio de Pereira

Nota: se solicitó al municipio información de las vigencias 2016 al 2020, sin embargo, solo entregaron datos del periodo visible en la tabla.

Según el Informe de Saneamiento Contable, durante el periodo 2017 a 2019 se realizaron un total de 45 prescripciones y caducidades en IPU, por un valor total de \$39 378 108 197, como dato especial se tiene que en el 2019 se depuraron la mayoría de deudas de la vigencia 2002 por valor de \$2 363 518 563,00, teniendo en cuenta que dicha vigencia se encontraba dentro de la causal del literal c de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1819 de 2016: c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción.

TABLA 12. PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES 2017-2019 DECRETADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN

Año	Impuesto Predial	Interés del impuesto	Cantidad
2018	\$56 206 601	\$164 291 165	18
2019	\$67 184 891	\$194 836 796	23
2020	\$61 330 515	\$175 254 464	14
Total	\$184 722 007	\$534 382 425	55

Fuente: Informe de Saneamiento Contable Municipio de Pereira.

Nota: se solicitó al municipio información de las vigencias 2016 al 2020, sin embargo, solo entregaron datos del período visible en la tabla.

Las prescripciones decretadas mediante resolución entre el 2018-2020, sumaron un total de \$184 722 000, las cuales causaban un interés moratorio de \$534 382 425; debido a estos altos valores de pérdida de ingresos para el municipio es que se hace necesario que se desarrolle una gestión de cobro persuasivo y coactivo eficiente antes de que la prescripción o la caducidad impidan su cobro.

En el 2019 existían aproximadamente 120 000 expedientes ahora hay 70 000 de los cuales más o menos 16 000 están prescritos y varios están repetidos por duplicidad de planes fiscales. Es decir, dos liquidaciones oficiales sobre la misma vigencia. Desde el área de fiscalización se está trabajando para normalizar los planes fiscales y con ello el número de expedientes. (C. Montes, comunicación personal, 8 de julio de 2022)

Conclusiones

De acuerdo con el Estatuto Tributario Nacional, los municipios poseen una herramienta jurídica para evitar la caducidad de la acción de cobro: la notificación de la liquidación de aforo (para el caso del municipio de Pereira la “liquidación oficial”); cuatro formas de interrupción de la prescripción, (1) con la notificación del mandamiento de pago, (2) con la celebración de acuerdos de pago, (3) con la admisión de la solicitud del concordato y (4) con la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa, y una manera de suspender el proceso de cobro: con la celebración de acuerdo de pago en la etapa de cobro coactivo, sin embargo, en la práctica las estrategias de gestión administrativa son las más eficientes para evitar los fenómenos de prescripción y caducidad de la acción de cobro.

Las herramientas administrativa más efectivas para reducir la declaratoria de prescripción o caducidad de la acción de cobro de la administración en el municipio de Pereira durante las vigencias 2016 al 2020 fueron la contratación de call center para realizar cobro persuasivo agresivo, la actualización catastral y la amnistía tributaria según el recaudo.

Una estrategia eficaz para Secretaría de Hacienda de Pereira ha sido realizar cobro persuasivo sobre las deudas de las vigencias de las cuales ya caducó o prescribió la acción de cobro; esto es más económico para el municipio, genera aumento en los ingresos por capital, intereses y no está autorizada su devolución posterior por pago de una obligación prescrita.

No obstante, las amnistías o beneficios tributarios, pese a no tener buena aceptación por parte de la Corte Constitucional, ha sido utilizada por el municipio de Pereira como estrategia para que los contribuyentes morosos se animen a pagar sus deudas con el IPU. La última amnistía tributaria de IPU, se dio con ocasión de la pandemia de la covid-19, y generó el más alto ingreso por impuesto predial en el municipio de Pereira de los deudores morosos, registrando pagos inclusive de deudas prescritas o vigencias de las cuales la administración ya había perdido la competencia para liquidar.

Y a manera de recomendación, el municipio de Pereira ha invertido una cantidad importante de recursos para ubicar los morosos de impuesto predial. Este monto puede reducirse si se implementa un registro tributario de información de propietarios que genere sanción por su no actualización en tiempo y que se pueda controlar con ayuda de la oficina de registro de instrumentos públicos, donde actualización previa del certificado de tradición, se verifique la información del contribuyente en el sistema de registro tributario territorial (RTT) o en la información exógena tributaria territorial como política de control fiscal donde se condensen los datos de compra-venta, posesión y, en general, todos los actos traslativos de dominio que se realicen con los inmuebles ubicados en determinado municipio y que contenga identificación actualizada de quien realiza la operación, fecha, valor, dirección, teléfono y correo electrónico.

Las entidades territoriales deberían desarrollar un sistema de semáforo con vencimientos, alimentado con las fechas ejecutoria de los actos administrativos, de notificación, otorgamiento de facilidades de pago y resoluciones que deja sin vigencia los acuerdos de pago incluyendo los incumplidos, que automáticamente calcule y arroje la fecha de prescripción y generando alertas mediante mensajes al correo electrónico del funcionario auditor encargado del adelantar el proceso de cobro coactivo.

El éxito del proceso de cobro es tener una base de datos actualizada, real y confiable, pues una información de calidad es el punto de partida para iniciar el proceso de fiscalización, liquidación, cobro persuasivo y coactivo evitando la prescripción de obligaciones y la caducidad de la acción.

La depuración de cartera permite focalizar los esfuerzos del personal encargado de la liquidación y el cobro coactivo, ya que no se emplea tiempo y recursos realizando gestiones de cobro a una cartera que posiblemente no se recuperará; además que permite tener una cartera que corresponde a la realidad financiera de la entidad para que, de esta manera,

se pueda realizar una proyección adecuada de inversión de recursos en los programas planteados por el gobierno municipal.

Referencias

Normatividad

Concejo Municipal. (2015). *Acuerdo 29. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario municipal.*

Ley 57. (1887). Expide el Código Civil. Diario Oficial. Año XXIII. N.7019. 20, abril, 1887.

Decreto 624 (1989). Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo de 1989.

Ley 788 (2002). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002

Ley 1066 (2006). Normas para la normalización de la cartera pública. Diario Oficial No. 46.344 de 29 de julio de 2006.

Publicaciones

Comisión de estudio del sistema tributario territorial. CEDE. (2020). *Informe final*. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>

Cubides Durán, E.A. (2021). Simplificación tributaria territorial en Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/5415/6609>

Iregui B., A., Melo B, L., Ramos F., J. (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *Revista de Economía Del Rosario*, 25–58. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/1027/926>

Secretaría Distrital de Hacienda en el Memorando Concepto 1232 del 10 de marzo de 2016. <https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/10-Con%20SHD%201232-2016%20Suspension%20terminos%20por%20acuerdo%20de%20pago.pdf>

Jurisprudencia

Consejo de Estado [C.E.] (2013). Sección Cuarta, sentencia del 28 de agosto de 2013, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicado 029-25000-23-27-000-2009-00138- 01(18567).

Consejo de Estado [C.E.] (2015) Magistrado Julio Roberto Piza Expediente No. 05001-23-33-000-2015-02130-01.

Otros

Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) y Unidad Administrativa Especial De Catastro Distrital (UAECD) (2020). Convenio interadministrativo marco.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2004). Manual CIAT Sobre Inteligencia Fiscal. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_Manual_CIAT_sobre_Inteligencia_Fiscal.pdf

Contraloría Municipal de Pereira. (2017). Informe Definitivo de Auditoría.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2021). Catastro multipropósito. <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito>

Montes, C. (2021). Informe de gestión área de cobro coactivo quinquenio 2016 a 2020. Coordinación de Cobro coactivo. Municipio de Pereira. PDF

Ospina, D y López, M. (2021, junio). Estudio previo—justificación para contrato de prestación de servicios Secretaría de Hacienda y Cámara de Comercio.

Tesorería Municipal (2016). Informe sobre la cartera morosa del impuesto predial 2002 a 2010. Alcaldía de Pereira.

Artículo recibido el 14 de febrero de 2023

Aprobado por par 1 el 22 de febrero de 2023

Aprobado por par 2 el 06 de marzo de 2023

Para citar este artículo: López Mejía, M. (2023). Herramientas jurídicas y administrativas disponibles para evitar la caducidad de la acción de cobro y la prescripción de las obligaciones del IPU. El caso del municipio de Pereira, Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*, (23), 131-170.