



Radicado No: 20191100018261

Fecha: 18-06-2019

Bogotá,  
110

Doctora  
**ANDREA MARCELA ÁVILA RESTREPO**  
Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva  
Contraloría Municipal de Soacha  
Carrera 7 A N° 16 – 41 Barrio Linconí  
Soacha - Cundinamarca

Referencia: **SIA ATC 2019000326**  
Respuesta a solicitud con radicado N° 2019-233-001649-2 del 07/05/2019  
**Concepto sobre prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria en cobro coactivo**

Respetada doctora:

En atención a su solicitud del pasado siete (7) de mayo, con Radicado N° 20192330016492, en el cual de manera resumida solicita se conceptúe sobre si: (i) dentro de los procesos de cobro coactivo llevados por las contralorías municipales debe aplicarse el fenómeno de la prescripción conforme lo establece el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 o por el contrario opera la pérdida de fuerza ejecutoria que trata el artículo 66 del CCA hoy 91 del CPACA; (ii) como opera la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria dentro del proceso de cobro coactivo; (iii) si a pesar de haber adelantado actuaciones de cobro, la audiencia de remate no se alcanzó a realizar dentro de los cinco años de que trata los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, se pierde competencia para actuar; este Despacho considera necesario realizar previamente las siguientes precisiones.

Conforme a lo consagrado en el artículo 274 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 272 de 2000, la Auditoría General de la República es la entidad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales del país, mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.

El Decreto Ley 272 de 2000, por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, en su artículo 13, numeral 2, establece como objetivo de la Oficina Jurídica el de *Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.*

De igual forma, el referido Decreto Ley 272, en su artículo 18, numeral 3, determina como una de las funciones de la Oficina Jurídica la de *Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo.*



Así mismo, frente al alcance de los conceptos, la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 28 determina que *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*

Dentro de este marco legal, se procede a resolver su solicitud en los siguientes términos:

Frente al asunto objeto de su petición, no se emitirá concepto sobre situación particular o concreta alguna, a efecto de no tener injerencia en la toma de decisiones de las entidades vigiladas o de control, susceptibles posteriormente de ser objeto de vigilancia.

No obstante, y con el propósito de brindar una ilustración que contribuya a dar una mayor claridad sobre el tema, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto sobre el asunto.

## **PRESCRIPCIÓN Y PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA EN COBRO COACTIVO**

Por mandato constitucional, artículo 267 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 42 de 1993, se determinó la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen; la cual comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, del proceso de responsabilidad fiscal, del proceso de jurisdicción coactiva y el régimen de sanciones producto del ejercicio de vigilancia de la gestión fiscal.

Posteriormente, mediante la expedición de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, se derogó en su integridad el Capítulo III del Título II de la Ley 42 de 1993, relativo al proceso de responsabilidad fiscal; que luego fue objeto de las modificaciones introducidas en la Sección Primera del Capítulo VIII de la Ley 1474 de 2011.

A su vez, en lo que respecta al proceso de jurisdicción coactiva, como se mencionó, se encuentra regulado por norma especial, como lo es la Ley 42 de 1993, en su Capítulo IV del Título II, y que de manera precisa en sus artículos 90 y 92, establece:

*“Artículo 90. Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.*

*(...)*

*Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo:*

- 1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.*
- 2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.*
- 3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.”*



Lo anterior significa que por mandato legal, para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos enunciados taxativamente en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, las entidades de control fiscal deberán adelantar el cobro coactivo aplicando de manera inequívoca las normas previstas en el Capítulo IV del Título II de la Ley 42 de 1993 y en lo no previsto en ellas, el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil<sup>1</sup>, hoy Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012.

A su vez, el Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012, en su artículo primero establece:

**“ARTÍCULO 1. OBJETO.** Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. **Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.**” (Negrilla fuera del texto).

Es decir, se aplicarán las normas del proceso ejecutivo contenidas en el Título Único de la Sección Segunda del Libro Tercero del CGP – artículos 422 al 472, supletorias de las contenidas en la Ley 42 ya mencionadas.

Ahora bien, en caso de existir asuntos no reglados en la Ley 42 de 1993 o en el CGP para ejercer el cobro coactivo aquí tratado, se aplicaran las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud de lo establecido en su artículo 2, así:

**“ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.  
Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.  
Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”

(Negrilla fuera del texto).

En concreto, las normas que debe aplicar la Auditoría General de la República, en ejercicio del cobro coactivo que adelanta como ente de control fiscal, son en su orden las contenidas en la norma especial Ley 42 de 1993, Código General del Proceso, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La Ley 1437 de 2011 – CPACA, en lo referente al tema tratado, estableció lo siguiente:

**“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Los actos administrativos quedarán en firme:

<sup>1</sup> Proceso ejecutivo singular – Título XXVII de la Sección Segunda del Título Tercero del CPC – Artículos 488 al 568.



1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

**ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

**ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES.** Salvo disposición legal en contrario, **los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad.** Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.

(...)

**ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Salvo norma expresa en contrario, **los actos administrativos en firme** serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, **no podrán ser ejecutados** en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. **Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.**
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

**ARTÍCULO 92. EXCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD.** Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional." (Negrilla fuera del texto).

Es claro entonces que una vez en firme el acto administrativo, conforme a la causal tercera del artículo 91, pierde obligatoriedad cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos, que para el caso que nos ocupa se da cuando no se expide y/o notifica el mandamiento de pago respecto del título ejecutivo sobre el cual se pretende ejercer el cobro coactivo.

Así mismo, respecto del procedimiento administrativo de cobro coactivo el CPACA determinó:

**"ARTÍCULO 100. REGLAS DE PROCEDIMIENTO.** Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:



1. **Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.**
  2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
  3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.
- En todo caso, **para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.**

ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
  2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. **Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares. (...).**"
- (Negrilla fuera del texto).

Como se aprecia, a la luz de lo establecido en el artículo 100 del CPACA, las normas generales para el cobro coactivo son necesariamente supletorias a las reglas especiales. Es decir, las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera del CPACA y, en su defecto, las del Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular (hoy Código General del Proceso), no se podrán aplicar a aquellos aspectos puntuales del procedimiento de cobro coactivo mientras existan reglas especiales que los regulen.

Así mismo, es clara la norma cuando establece que el Estatuto Tributario se aplicara de manera restrictiva únicamente en dos eventos: para el cobro de obligaciones de carácter tributario y en aquellos casos que no tengan o cuenten con reglas especiales.

Por tanto, las normas del Estatuto Tributario no pueden extenderse al procedimiento de cobro coactivo de los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas y las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas expedidas por las entidades de control fiscal, por cuanto el cobro coactivo de estos títulos se rige por las normas especiales contenidas en el Capítulo IV del Título II de la Ley 42 de 1993, que, por mandato legal, solamente se complementan de manera exclusiva con las contenidas en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este mismo sentido se debe entender lo establecido en la Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones, cuando en su artículo quinto determinó:

**"ARTÍCULO 5. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a



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

Nótese que la facultad de la jurisdicción coactiva que ejercen las entidades de control fiscal, contralorías y Auditoría General de la República, está dada por la Ley 42 de 1993, no por la Ley 1066 de 2006. Ésta última es una norma general, mientras que la Ley 42 de 1993 es una norma especial.

Ahora bien, la facultad que trae el artículo 5° mencionado es para aquellas entidades públicas que de manera permanente ejercen actividades y funciones administrativas o de prestación de servicios, en virtud de las cuales **deben recaudar** rentas o caudales públicos para hacer efectivas las **obligaciones exigibles a su favor**, razón por la cual también **deben incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo** sin deducción alguna, conforme lo establece el numeral 2° del artículo 2° de esta misma Ley 1066 de 2006.

Lo anterior, ratifica aún más que esta norma general no le es aplicable a los organismos de control fiscal, puesto que el cobro coactivo que realizan estos órganos de control, además de tener norma especial, no recae sobre obligaciones exigibles a su favor sino de terceros, y por tanto se hace de imposible cumplimiento el precepto legal de incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo. Todo esto porque la Ley 1066 de 2006, no es aplicable a los organismos de control fiscal cuando ejercen el cobro coactivo sobre los títulos ejecutivos de que trata el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, como tampoco la remisión a las normas del Estatuto Tributario para ejercer dicho cobro coactivo.

El anterior análisis normativo encuentra pleno respaldo, en lo ya afirmado por el Consejo de Estado,<sup>2</sup> respecto del cobro coactivo que realizan los organismos de control fiscal, cuando en sentencia del 21 de junio de 2012, determinó que:

*"Una vez establecida la naturaleza administrativa del proceso de cobro coactivo de deudas fiscales, debe tenerse en cuenta que el término con que cuenta la administración para ejecutar el fallo de responsabilidad fiscal está regulado por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, y no por los términos de prescripción de las acciones judiciales contempladas en el Código Civil. En efecto, como la Ley 42 de 1993 no contemplaba las reglas de ejecución del acto administrativo que culminaba un proceso de responsabilidad fiscal, es necesario darle aplicación al artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, tal como lo ha estimado la Corporación en reiteradas oportunidades.*

*(...)*

*Siguiendo con el mismo razonamiento, se concluye que **frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un acto administrativo que decidió el proceso de responsabilidad fiscal no puede hablarse de prescripción de la acción, en primera medida porque como ya se vio, el proceso de cobro coactivo no tiene carácter***

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 21 de junio de 2012. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Rad: 25000-23-24-000-2012-00362-01(AC).



**jurisdiccional, y en segundo lugar, porque en estos casos es aplicable el artículo 66 del C.C.A., es decir, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.**

(...)

**Efectivamente, no le asiste razón al accionante cuando manifiesta que la acción de cobro de las sumas señaladas en el fallo de 1° de agosto de 2001 se encuentra prescrita, toda vez que como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.**

En los anteriores términos, debe añadirse que si el actor consideraba que el acto que lo declaró responsable fiscalmente había perdido la fuerza ejecutoria, tuvo la oportunidad de alegar tal circunstancia por vía de excepción una vez fue notificado del auto mediante el cual se libró el mandamiento ejecutivo; así las cosas, fué en la vía gubernativa donde debieron debatirse los cuestionamientos sobre la pérdida de fuerza ejecutoria del fallo de 1° de agosto de 2001.

Adicionalmente, la Sala advierte que dentro del proceso de cobro coactivo fue librado mandamiento ejecutivo por auto de 25 de noviembre de 2001 (notificado el 23 de enero de 2002) y se ordenó seguir adelante la ejecución mediante auto de 27 de febrero de 2003, de donde se concluye que los actos administrativos fueron proferidos antes de que se venciera el término de cinco años señalado en el numeral 3° del artículo 66 del C.C.A., contados a partir de la fecha de emisión del fallo de responsabilidad fiscal (1° de agosto de 2001).

Debe añadirse que el recuento realizado en párrafos previos demuestra que en el proceso de cobro coactivo se garantizó al ejecutado el debido proceso, pues tuvo oportunidad de ejercer su defensa y solicitar pruebas.

**Ahora bien, los argumentos precedentes guardan identidad con los expresados por la Contraloría General de la República en las respuestas emitidas el 2 de septiembre de 2009 (fls. 50 a 54) y 4 de noviembre del mismo año (fls. 60-63), en las cuales se le indicó al demandante la improcedencia de su solicitud de declaratoria de prescripción de la acción de cobro coactivo.**

**En conclusión, la Sala encuentra que las decisiones mediante las cuales se negó la solicitud de declaratoria de prescripción de la acción de cobro, emitidas por la Contraloría General de la República el 2 de septiembre de 2009, el 4 de noviembre del mismo año, y en el año 2011, no configuran la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del actor, por cuanto fueron proferidas de conformidad con las normas sustanciales y procedimentales establecidas para el efecto.”** (Negrilla fuera del texto).

Se recalca que el caso consultado, respecto de fallos con responsabilidad fiscal y resoluciones ejecutoriadas que impongan multas expedidas por las entidades de control fiscal, se encuentra bajo los parámetros establecidos por la Ley 42 de 1993, y dentro de ese marco legal la figura jurídica predicable es la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo, es decir el acto administrativo que da origen al cobro coactivo, el cual sirve de base para proferir el mandamiento de pago. Una vez notificado el mandamiento de pago, esto es que se desvirtúe la ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutoria, no hay ningún otro término que le impida a la administración ejercer el



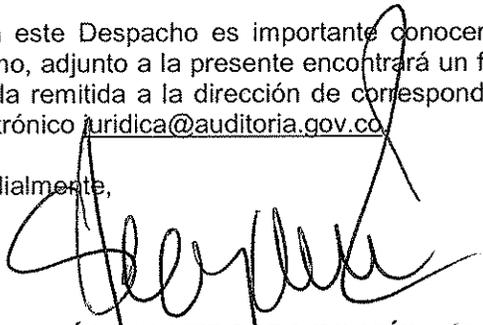
cobro de las obligaciones, pues no existe ninguna otra disposición legal que determine o imponga un límite temporal para adelantar el proceso de cobro coactivo.

De esta manera se espera haber dado mayor claridad sobre el tema consultado. En consecuencia y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, queda atendida de fondo su solicitud.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, como respuesta a la petición realizada en ejercicio del derecho a formular consultas, por tanto no será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

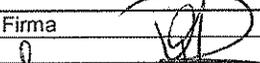
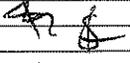
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada y, por lo mismo, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que por favor la diligencie y nos la remitida a la dirección de correspondencia Carrera 57C N° 64A-29 de Bogotá o al correo electrónico [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co)

Cordialmente,



**CARLOS ÓSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Encuesta de satisfacción de usuarios OI.200.P03.F02.

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	OHRJ		18/06/2019
Revisado por:	COVR		
Aprobado por:	COVR		

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma