

20221100019301

Radicado No: 20221100019301

Fecha: 09-06-2022

Bogotá,
110

Doctora

MARÍA EMMA MÉNDEZ HORTÚA

Subdirectora de Jurisdicción Coactiva

Contraloría de Cundinamarca

memendez@contraloriadecundinamarca.gov.co

coactiva@contraloriadecundinamarca.gov.co

Referencia: Concepto 110.036.2022

SIA-ATC. 012022000300

1. *Del cobro por jurisdicción coactiva en los órganos de control fiscal.*
2. *De la remisión de las deudas.*
3. *Efectos de la inexecutable del artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 sobre la cesación de la gestión de cobro.*
4. *De la prescripción de la acción de cobro en los procesos de cobro coactivo.*

Doctora María Emma:

La Auditoría General de la República recibió a través de correo electrónico del 21 de abril de 2022 su requerimiento contenido en el oficio CS- 22-001421 de la misma fecha, el cual fue radicado el mismo día con el número 20222330008352 y bajo el SIA-ATC. 012022000300, en el que consulta referente al cobro por jurisdicción coactiva, lo siguiente:

1. Teniendo en cuenta que tenemos la facultad de cobro de los títulos ejecutivos fiscales en favor de nuestros sujetos de control, ¿tenemos también la facultad de condonar una deuda de un sujeto de control aplicando la remisibilidad?
2. En caso positivo, ¿La aplicación de la remisibilidad sería entendida por la auditoría general de la república como una gestión positiva para sanear la cartera de difícil cobro sin generar consecuencias adversas en la calificación y evaluación que realizan trimestral y anualmente?
3. En caso negativo ¿Podría informársele al sujeto de control el estado del proceso coactivo de difícil cobro para que ellos puedan contablemente sanear su cartera y así mismo ello permita a esta entidad la aplicación de la remisibilidad?
4. Con la declaratoria de Inexecutable de los artículos 106 al 122 del Decreto Legislativo 403 de 2020, ¿Qué sucede con los procesos a los cuales se les cesó la gestión de cobro de acuerdo con el artículo



122? ¿Quedarán archivados y en consecuencia debemos terminarlos a través de un nuevo acto administrativo que así lo declare o quedan archivados definitivamente?

5. ¿Es viable declarar de oficio o a solicitud de parte la prescripción de la acción o gestión de cobro en los procesos coactivos, que desde la notificación del mandamiento de pago e inclusive desde que se profirió sentencia de seguir adelante con la ejecución, han transcurrido más de cinco años, sin que haya sido posible lograr acuerdo de pago o pago alguno, ya que no se ha podido ubicar al deudor, o éste falleció y no dejó masa sucesoral, o definitivamente no ha arrojado ninguna evidencia de bien alguno sujeto de embargo y remate que pueda llevarnos a la satisfacción de la obligación?»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «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», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

1. Del cobro por jurisdicción coactiva en los órganos de control fiscal

El cobro coactivo se ha entendido como un privilegio exorbitante de la administración para lograr el cumplimiento de los fines estatales, teniendo en cuenta que en él cumple la doble función: de juez y parte para el cobro forzoso de los créditos a su favor.

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, determina:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.»

El numeral 5 del artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, da al Contralor General de la República entre otras, las siguientes atribuciones:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

(...).»

Atribución ésta que por la disposición del inciso sexto del artículo 272 superior modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo 04 de 2019, es extensible a los contralores territoriales.

Las normas superiores anotadas, nos indican que la Contraloría General de la República, y las contralorías territoriales, son órganos que ejercen la función pública de la vigilancia y el control fiscal sobre los fondos y bienes públicos, así como también que son ellos mismos, quienes ejercen el cobro por jurisdicción coactiva de los títulos ejecutivos o créditos relativos a la gestión fiscal tales como los fallos de responsabilidad fiscal, multas fiscales, pólizas de seguros y demás garantías.

La Ley 1066 de 2006 «Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones» en su artículo 5º le otorga la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas que en razón a sus funciones deban recaudar rentas o caudales públicos, para cuyos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario:

«Artículo 5º. 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.

Parágrafo 1º. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Parágrafo 2º. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.»

Así mismo, el legislador en el Título IV de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA, además de establecer en el artículo 98 como deber el recaudo de las obligaciones en las entidades públicas, estableció el procedimiento para su cobro, estableciendo las siguientes reglas de procedimiento:

«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.»

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la parte final del inciso primero del parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», estableciendo en el Título XII (artículos 106 a 123) las reglas procedimentales referentes al cobro de títulos ejecutivos fiscales.



Este cuerpo normativo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-113-22, excepto el artículo 108 que declara executable, determinando sobre los efectos de la decisión:

«En lo que concierne a los efectos temporales, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, tiene efectos inmediatos y hacia el futuro.

Así mismo, a efectos de evitar un vacío respecto a la regulación del ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, lo cual afectaría las garantías del debido proceso y la protección del patrimonio público, la Corte consideró necesario declarar que, en el presente caso, opera la reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, "[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", que conforman su capítulo IV "JURISDICCIÓN COACTIVA", y que fueron derogados por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020»

Es de anotar que esta decisión fue dada a conocer mediante el Comunicado 9 del 24 de marzo de 2022, por lo que los efectos de ella serán a partir de esa fecha.

Ahora bien, teniendo en cuenta la reviviscencia de la Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», tenemos que ella en el Capítulo IV (artículos 90 a 98) establece el cobro de jurisdicción coactiva de los créditos fiscales remitiendo al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso).

Ante la diferencia de criterio entre la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República en la aplicación del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, el Consejo de Estado se pronunció en el concepto 1882 del 05 de marzo de 2008 siendo ampliado en el concepto 1882A del 15 de diciembre de 2009, estableciendo en este último:

«En conclusión, en el contexto del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 las Contralorías deben seguir como regla general el procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario, con las salvedades que se hacen enseguida respecto de las disposiciones especiales contenidas en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 para los procesos de cobro coactivo basados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal.

(...)

En consecuencia, respecto de los interrogantes planteados en la Consulta, la Sala considera que la ejecutoriedad de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, así como la práctica de las medidas cautelares en los respectivos procesos de cobro coactivo, se sujetará a la regulación especial establecida para tales efectos en la Ley 610 de 2000. En el mismo sentido, el reporte de las personas con base en un fallo condenatorio de responsabilidad fiscal se deberá hacer según lo dispuesto en ella, es decir, cuando el respectivo acto se encuentren (sic) "en firme y ejecutoriado" y no se "haya satisfecho la obligación contenida en él" (art.60)

Ahora y según se ha advertido, el recaudo de las demás obligaciones a favor de las contralorías distintas de las originadas en procesos de responsabilidad fiscal (multas, cuotas de vigilancia, etc.), sí queda sujeto al procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario en virtud de la regla general

establecida en la Ley 1066 de 2006, en tanto que respecto de aquéllos créditos, los organismos de control fiscal obran bajo los mismos presupuestos que lo hacen las demás entidades del Estado y allí no serían aplicables entonces los principios de especialidad antes referidos.

(...)

Respuesta: En el contexto de la Ley 1066 de 2006 las contralorías sí recaudan rentas o caudales públicos y, por ende, les es aplicable lo establecido en su artículo 5, salvo en materia de procesos de cobro coactivo originados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, los cuales, por su especificidad, se rigen por sus normas especiales.

(...)

Respuesta: La ejecutoria de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal se rige por los artículos 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y no por el artículo 829 del Estatuto Tributario.

Los demás actos administrativos de las contralorías que sirvan de fuente a un proceso de jurisdicción coactiva, distintos de los que declaran la responsabilidad fiscal, se rigen para su ejecutoria por lo establecido en el Estatuto Tributario, de acuerdo con la remisión del Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

(...)

En todo caso, en los procesos de cobro coactivo adelantados por la Contraloría General de la República con base en un acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal, no procede la excepción fundada en la demanda judicial del respectivo acto.

(...)

Respuesta: El levantamiento de las medidas cautelares en los procedimientos de cobro coactivo iniciados con base en un acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal se rige por el artículo 12 de la Ley 610 de 2000.»

Este Despacho en el Concepto 110.032.2014 respecto del procedimiento del cobro coactivo en las contralorías, dijo:

«Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, las contralorías aplicaban en sus procesos de jurisdicción coactiva las normas especiales de la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, y en lo que no estaba regulado en estas normas, aplicaban subsidiariamente el código de procedimiento civil (sic) por expresa remisión que hacía el Art. 90 de la Ley 42 de 1993.

Posteriormente, la Ley 1066 de 2006 unificó el procedimiento de cobro coactivo de las entidades públicas, incluyendo a las contralorías, señalando que a partir de su entrada en vigencia se debería aplicar el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

(...)

De igual forma, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, dispuso el artículo 100 unas reglas de procedimiento para el cobro coactivo, estableciendo los numerales 1 y 2, que los que tengan reglas especiales se regirán por ellas, y los que no, se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

2.1. CONFLICTO DE NORMAS EN EL TIEMPO

En principio existen dos normas especiales (Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000), y una de estas normas en uno de sus artículos[8] establecía una remisión subsidiaria al Código de Procedimiento Civil, que era para la época el procedimiento general de jurisdicción coactiva.

Luego, mediante la Ley 1066 de 2006 -ley posterior y general- se modificó el procedimiento general de jurisdicción coactiva, ordenando que a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, el procedimiento general que debían aplicar entre otras entidades, las contralorías, debería ser el Estatuto Tributario.

Así las cosas, tal como lo expuso el Consejo de Estado en su ampliación de concepto No. 1882 del 15 de diciembre de 2009, la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 no derogó las normas especiales que sobre el procedimiento de jurisdicción coactiva contienen la Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000, sino que se limitó a modificar el procedimiento general.

En este orden de ideas, cuando en los procesos de jurisdicción coactiva se encuentre una contradicción entre las normas especiales -Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000- y el Estatuto Tributario, el operador jurídico deberá preferir y aplicar las normas especiales y subsidiariamente y en lo que no se oponga a las normas especiales, el Estatuto Tributario.

(...)

Así mismo, debe precisarse que en los aspectos no contemplados en el Estatuto Tributario o en las disposiciones de la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, relacionadas con las resoluciones ejecutoriadas que hayan impuesto impongan multas a los gestores fiscales, para su cobro deben aplicarse las reglas de procedimiento contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en defecto de este, el Código de Procedimiento Civil respecto al proceso ejecutivo singular.

3. CONCLUSIÓN.

Conforme a las consideraciones expuestas en precedencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, las contralorías deben aplicar en sus procesos de jurisdicción coactiva, como regla general el procedimiento del Estatuto Tributario, salvo en aquellos aspectos que estén especialmente regulados en la Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000 para la ejecución de los respectivos títulos ejecutivos.

Por lo anterior, el operador jurídico cuando deba aplicar alguna norma del Estatuto Tributario deberá verificar que dicha norma no sea contraria a alguna de las normas que en materia de jurisdicción coactiva se encuentren en la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, cuando se trate de fallos con responsabilidad fiscal o de resoluciones ejecutoriadas que impongan multas.

Ahora bien, tratándose de aspectos no contemplados en el Estatuto Tributario o en las disposiciones de las leyes especiales mencionadas (Ley 42 de 1993 y 610 de 2000), que se relacionen con la imposición de multas, deben aplicarse las reglas de procedimiento contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en defecto de este, el Código de Procedimiento Civil respecto al proceso ejecutivo singular.»

Concepto recogido en el Concepto 110.040.2014, en el que además se dijo:

«En este orden de ideas, los procesos coactivos iniciados antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011, les resulta aplicable el procedimiento contenido en la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, y en lo no previsto el Estatuto Tributario. Sin embargo, cuando en estos procesos se encuentre una contradicción entre estas normas, el operador jurídico deberá preferir y aplicar las normas especiales y subsidiariamente y en lo que no se oponga a las normas especiales, el Estatuto Tributario.»

(...)

3. CONCLUSIÓN.

En relación con su primera inquietud es preciso señalar que el procedimiento establecido en la Ley 42 de 1993, nunca se ha dejado de aplicar por parte de las contralorías, simplemente hay que adoptar los Manuales de Cobro de Cartera conforme con las disposiciones contenidas en la parte primera del CPACA, y en defecto de este el Código de Procedimiento Civil.

Sobre su segundo interrogante, en términos generales debemos indicar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es decir, a partir del 2 de julio de 2012, las contralorías deben aplicar en sus procesos de jurisdicción coactiva, cuando se trate de fallos con responsabilidad fiscal, una multa o una póliza de garantía derivada de procesos de dicha naturaleza, como regla especial, el procedimiento contenido en la ley 42 de 1993. Y, en lo no previsto en ella, se deberá acudir a la primera parte de la Ley 1437 de 2011 y al CPC, conforme lo dispuesto por el artículo 100 del CPACA.»

Conceptos que posteriormente fueron acogidos en los conceptos 110.021.2015, 110.029.2015 y 110.002.2017, anotándose además en este último:

«Queda claro que por voluntad del legislador, las normas especiales de cobro de la Ley 42 de 1993, están vigentes en materia del proceso de cobro coactivo, para los títulos ejecutivos derivados de la responsabilidad fiscal.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el precitado artículo 100 señala que los vacíos que se presenten en las normas especiales que regulan el proceso de jurisdicción coactiva, se llenarán acudiendo a las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, y en su defecto el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular, y en consideración que el Código de Procedimiento Civil fue derogado por la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, la remisión debe entenderse a éste último.

Así, las contralorías deben aplicar en sus procesos de cobro coactivo que iniciaron a partir del 2 de julio de 2012, derivados de obligaciones fiscales contenidas en fallos de responsabilidad fiscal, multas derivadas del proceso sancionatorio fiscal o una póliza de seguros y demás garantías que se integren a fallos de responsabilidad fiscal, las disposiciones de la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y en los vacíos de estas, las disposiciones de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012, en su orden.

En el caso de los procesos en curso, independientemente de la clase de título ejecutivo que corresponda, los cuales venían siendo tramitados con base en el procedimiento del ET, aquellos continuarán su trámite normal hasta su terminación y archivo, siguiendo la norma de tránsito legislativo y vigencia de que trata el artículo 308 inciso final de la Ley 1437 de 2011, donde se prevé que los procedimientos y actuaciones administrativas en curso a la entrada en vigencia del nuevo Código, seguirán rigiéndose y continuarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.»

De la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada, se concluye que las contralorías ejercen el cobro coactivo respecto de dos clases de títulos ejecutivos:

- i) Los derivados de la responsabilidad fiscal: fallos con responsabilidad fiscal, multas y pólizas de seguros y demás garantías integradas a los fallos con responsabilidad fiscal, para cuya ejecución se seguirá el procedimiento establecido en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, y en lo no contemplado en ellas, se seguirá el procedimiento para el proceso ejecutivo establecido en el Código General del Proceso.
- ii) Los demás títulos ejecutivos a su favor tales como multas contractuales, multas por sanciones disciplinarias, etc., para cuya ejecución se aplicarán las normas del Título IV del CPACA, del Estatuto Tributario, de la Primera parte del CPACA y en lo no establecido en ellas, en las normas del Código General del Proceso respecto del proceso ejecutivo

2. De la remisión de las deudas

El Manual de Jurisdicción Coactiva Versión 2.1 de la Contraloría General de la República, define la remisibilidad de las obligaciones en los siguientes términos:

«La remisibilidad de las obligaciones es la facultad en cabeza del acreedor de suprimir de los registros contables las deudas a cargo del deudor, que comporta la renuncia a exigir su cumplimiento; causada por la muerte del deudor que fallece sin dejar bienes, o por las obligaciones que carecen de respaldo económico, o frente a aquellos créditos cuyos costos son mayores que el beneficio a recuperarse»

El Decreto 624 de 1989 «Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales» en su artículo 820 modificado por el artículo 54 de la Ley 1739 de 2014 «Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones», establece la figura de la remisión de las deudas en los siguientes términos (se transcriben únicamente los incisos primero y segundo mencionados en el parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006):

«Artículo 820. Remisión de las deudas tributarias. Los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.

El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales a quienes este les delegue, quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y demás obligaciones cambiarias y aduaneras cuyo cobro esté a cargo de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso sobre los mismos, siempre que el valor de la obligación principal no supere 159 UVI, sin incluir otros conceptos como intereses, actualizaciones, ni costas del proceso; que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna y tengan un vencimiento mayor de cincuenta y cuatro (54) meses. (...)»

De acuerdo con el parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 los procesos de cobro coactivo pueden ser terminados dando aplicación a los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario:

«Artículo 5º. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. {...}

{...}

Parágrafo 2º. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario.

{...}»

Respecto de los títulos ejecutivos originados en la responsabilidad fiscal, su cobro coactivo está regido por las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, cuerpos normativos que no contemplan disposición alguna respecto de la remisibilidad.

La Ley 42 de 1993 establece en el artículo 90, que el procedimiento del cobro coactivo de los créditos fiscales será el establecido en el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, remisión que igualmente es dada en el inciso final del artículo 100 del CPACA en el cual se anota en primera medida la Parte Primera de dicha norma y en segunda instancia el Código General del Proceso respecto del proceso ejecutivo.

Ni la Parte Primera del CPACA ni el Código General del Proceso en el título referente al proceso ejecutivo, contemplan la remisibilidad de los créditos, por tanto, se concluye que, en el cobro coactivo de los títulos ejecutivos originados en la responsabilidad fiscal, no es procedente la aplicación de la figura jurídica de la remisibilidad al no serle aplicable las disposiciones del Estatuto Tributario tal como lo conceptuó el Consejo de Estado.

3. Efectos de la inexecutable del artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 sobre la cesación de la gestión de cobro

La Corte Constitucional en el Comunicado 9 del 24 de marzo de 2022 en el cual dio a conocer la sentencia C-113-22 donde declara la inexecutable de los artículos 106 a 123 del Decreto Ley 403 de 2020, anotó los efectos de la decisión así:

«2.5. Efectos de la decisión

“En lo que concierne a los efectos temporales, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, **tiene efectos inmediatos y hacia el futuro.**

Así mismo, a efectos de evitar un vacío respecto a la regulación del ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, lo cual afectaría las garantías del debido proceso y la protección del patrimonio público, la Corte consideró necesario declarar que, en el presente caso, opera la reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, “[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, que conforman su



capítulo IV "JURISDICCIÓN COACTIVA", y que fueron derogados por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020.» (Negrilla fuera del texto)

De acuerdo con los efectos anunciados y ante la reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, la cesación de la acción de cobro de los títulos ejecutivos originados en la responsabilidad fiscal queda proscrita a partir del 25 de marzo de 2022, en tanto que en aquellos procesos en que se haya decretado y esté en firme dicha cesación, la decisión permanecerá incólume, es decir, conservará su efecto cual es el archivo del proceso, dejando a salvo que será procedente su reapertura en los términos del inciso final del mencionado artículo 122.

Este Despacho considera que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 «Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887» modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones», que determina:

«Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.»

La Corte Constitucional en examen de constitucionalidad del primigenio artículo 40 de la Ley 153 de 1887, en sentencia C-200 del 19 de marzo de 2002, concluyó:

«Ahora bien, sobre este artículo, la Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse recientemente en la Sentencia C- 619 de 2001, al examinar el tema del tránsito de legislación de las normas aplicables en los procesos de responsabilidad fiscal a partir de la Ley 610 de 2000, providencia en la que se formularon precisiones sobre el contenido de la disposición bajo estudio por la Corte, que resultan relevantes en esta ocasión para el examen de los cargos planteados en este proceso.

Así en esa oportunidad al estudiar el tema del efecto de las leyes en el tiempo y el tránsito de las normas procesales, señaló la Corte lo siguiente:

“Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer

cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

(...)

4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas (artículos 58 y 29 C.P.), las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

(...)

5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme.

(...).

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

6. Con todo, dentro del conjunto de las normas que fijan la ritualidad de los procedimientos, pueden estar incluidas algunas otras de las cuales surgen obligaciones o derechos substanciales. En efecto, la naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, como puede ser por ejemplo un código de procedimiento, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos substanciales, la disposición

será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva. Para no contrariar la Constitución, la ley procesal nueva debe respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de este tipo de disposiciones materiales, aunque ellas aparezcan consignadas en estatutos procesales” [52]. (subrayas fuera de texto)

A manera de resumen de lo dicho por la Corte en la citada Sentencia puede concluirse que, en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución sólo impone como límite el respeto de los derechos adquiridos y la aplicación de los principios de legalidad y de favorabilidad penal. Por fuera de ellos, opera una amplia potestad de configuración legislativa.

En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

En este sentido, dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. Tal es precisamente el sentido del artículo 40 de la ley 153 de 1887 objeto de esta Sentencia.»

4. De la prescripción de la acción de cobro en los procesos de cobro coactivo

El legislador en la normatividad referente al proceso de cobro coactivo fiscal establecida en las leyes 90 de 1993 y 610 de 2000 no contempló la figura de la prescripción ni de la caducidad, en cambio, contempló la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo fiscal.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto Radicación número 11001-03-06-000-2018-00154-00(2393) del 27 de marzo de 2019 en referencia a la aplicación de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos relacionados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 y de la prescripción de la acción de cobro, conceptuó:

«1. Comentario introductorio

Antes de dar comienzo al análisis de los problemas jurídicos planteados en esta consulta, resulta oportuno realizar la siguiente precisión conceptual. Las inquietudes propuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho no pueden ser resueltas sin tener presente la distinción conceptual existente entre las dos fases que se presentan en el conjunto del procedimiento que culmina con el proceso de jurisdicción coactiva»

Con base en esta importante separación, es necesario distinguir entre (i) una primera etapa, que inicia en el momento en que se expide el fallo con responsabilidad fiscal o la multa —y que gira alrededor de la vigencia en el tiempo de estos actos administrativos— y (ii) un segundo período, el proceso de jurisdicción coactiva propiamente dicho, que comienza con la notificación del mandamiento de pago, y que tiene la vocación de concluir con la terminación efectiva del proceso de cobro coactivo.

Durante la primera etapa, corresponde a la Contraloría iniciar el proceso de jurisdicción coactiva. En atención a que tales actos administrativos han quedado debidamente ejecutoriados, en dicha etapa únicamente hace falta que la Administración adelante la actuación que da comienzo al trámite de recaudo de tales obligaciones dinerarias. Según este planteamiento, la acción que debe adelantar la Contraloría y que pone fin a la fase en cuestión es la notificación del mandamiento de pago. Con la realización de este acto se entabla, de manera formal, la relación jurídico-procesal que constituye la base del proceso de cobro coactivo.

Por su parte, durante la segunda fase se lleva a cabo la sustanciación del proceso de jurisdicción coactiva. En este lapso, la Contraloría se encuentra obligada a perseguir el cobro efectivo de la indemnización o de la multa que haya sido impuesta. Para tal efecto debe hacer uso de los instrumentos que ofrece la ley, tarea que, en cualquier caso, debe adelantar garantizando la protección de los derechos de las personas involucradas en estas causas.

(...)

La coexistencia de las anteriores disposiciones ha dado lugar al surgimiento de criterios enfrentados sobre la normativa aplicable a los actos administrativos enlistados en el artículo 92 de la Ley 47 de 1993. De ser válida la remisión al Estatuto Tributario o al Código Civil, las reglas de la prescripción serían aplicables al cobro de las indemnizaciones y de las multas establecidas en estos actos. De lo contrario, de ser aplicable la regla general establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la pérdida de la fuerza ejecutoria sería el criterio legal que tendría que ser tomado en consideración.

De acuerdo con las razones que se explican a continuación, a juicio de la Sala, no existen argumentos valederos que lleven a concluir que el empleo de alguna de estas figuras es excluyente respecto de la otra. Por el contrario, en atención a que cada una de ellas explica el acaecimiento de fenómenos completamente distintos en el curso del proceso de responsabilidad fiscal-cobro coactivo, ambas han de ser utilizadas en el campo que ahora se analiza. La pérdida de la fuerza ejecutoria se aplica en la fase en que se debe establecer la ejecutoriedad del acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal o que impone la multa. La regla de la prescripción del Estatuto Tributario, por otra parte, se utiliza en el proceso de jurisdicción coactiva, en el que la validez de la ejecución depende de la prescriptibilidad de la acción de cobro.

De conformidad con este planteamiento, la regla de la prescripción a la que se acaba de hacer referencia fija un límite temporal cierto, dentro del cual la Contraloría debe concluir de manera efectiva el recaudo de las obligaciones dinerarias.

(...)

4. Análisis del empleo de la figura de la prescripción del Estatuto Tributario durante el proceso de cobro coactivo

Según se sigue del estudio precedente, la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos

permite establecer con certeza cuál es el término que debe observar la Contraloría para iniciar el proceso de cobro coactivo. Sin embargo, la utilización de esta figura deja sin resolver la pregunta sobre el plazo que han de atender los agentes de control fiscal para concluir la aludida actuación administrativa de cobro. En estos términos, es preciso establecer cuál es el término máximo que deben observar los entes de control fiscal durante el proceso de jurisdicción coactiva.

(...)

En opinión de la Sala esta interpretación no es admisible por las dos siguientes razones. En primer lugar por cuanto entraña un resultado abiertamente contrario a lo dispuesto en el artículo 209 del texto superior. Según se encuentra previsto en esta norma, la función administrativa está presidida por un conjunto de valiosos principios entre los que despuntan los postulados de eficacia y celeridad. La ausencia de términos en este campo implicaría una evidente infracción de estas máximas, toda vez que autorizaría, precisamente, el obrar ineficaz y negligente de parte de las autoridades encargadas del recaudo. En segundo término, la aludida conclusión desconocería la remisión normativa que dispuso el Legislador en el artículo 100 del CPACA. De acuerdo con esta norma, que se transcribe a continuación por su importancia para la solución de la presente controversia, la Contraloría se encuentra llamada a aplicar, en el caso concreto, las reglas especiales que se encuentran contenidas en el Estatuto Tributario.

(...)

De acuerdo con la norma en comento [artículo 100 del CPACA], la Contraloría se encuentra llamada a aplicar el numeral segundo, el cual conduce, en el caso concreto, al empleo de las reglas contenidas en el Estatuto Tributario. Esto último es consecuencia de la imposibilidad de hacer uso de la remisión prevista en el numeral primero, pues la Ley 42 de 1993, que es la ley especial que prima facie debe ser aplicada en los procesos de cobro coactivo, no contiene ninguna directriz sobre el particular. De igual manera, el título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tampoco contiene norma alguna que pudiera ser utilizada para solventar esta cuestión.

El Estatuto Tributario, por su parte, sí establece reglas especiales que dan solución a la controversia que aquí se analiza. Los artículos 817 y 818 del Estatuto se ocupan, respectivamente, de la prescripción de la acción de cobro y de la suspensión e interrupción de esta última. Del primer artículo interesa destacar el término que fija para que obre el aludido fenómeno prescriptivo. De acuerdo con la norma en cuestión, «la acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años». El artículo 818, de otro lado, establece la manera como reinicia la contabilización del término de prescripción una vez se notifica el mandamiento de pago. Según se lee en el texto que se transcribe enseguida, el cómputo del término vuelve a iniciar «el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago». Esto significa que el cobro coactivo tiene una duración máxima claramente establecida. Dicho término, de acuerdo con lo previsto en la norma en cuestión, es de cinco años.

Una vez agotado el lapso señalado, la acción de cobro habrá prescrito, lo que impide la continuación del proceso de recaudo. La única excepción que dispone el artículo a esta regla se encuentra en la posibilidad de suspender la diligencia de remate, caso en el cual también se precisa en qué momento habrá de ser restablecida la cuenta del término de prescripción. (...)

(...)

Con fundamento en los argumentos analizados en este apartado, la Sala concluye que las reglas establecidas en esta materia deben ser aplicadas al caso particular que se analiza en este concepto. En consecuencia, al hacer efectivo el cobro de los actos administrativos enlistados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría debe tener en cuenta que se encuentra legalmente obligada a concluir el proceso de cobro coactivo dentro del término perentorio de cinco años fijado en las normas en cuestión. Esto no es óbice para que, tal como las mismas disposiciones lo autorizan, sea posible ordenar la

suspensión del proceso durante la diligencia de remate. En cualquier caso, aun cuando se presente esta última circunstancia, el Estatuto Tributario establece reglas claras que imponen la pronta reanudación de los términos, lo que garantiza la rápida culminación del proceso de recaudo y, de modo no menos importante, la efectiva realización del principio de la seguridad jurídica.

(-)

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el artículo 100 del CPACA es una norma posterior a la Ley 1066 de 2006 y que, además, se aplica con preferencia «para los procedimientos de cobro coactivo», la Sala concluye que dicha disposición es el texto normativo que debe ser empleado actualmente en los procesos de jurisdicción coactiva.

(...)

(-) De tal suerte, en atención a que los fallos con responsabilidad fiscal y las multas que impone la Contraloría son actos administrativos, la pérdida de la fuerza ejecutoria es la figura que permite establecer cuál es el término que tienen los agentes de control fiscal para notificar el mandamiento de pago. Por otra parte, la regla de la prescripción contenida en el Estatuto Tributario, por expreso mandato del artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, precisa el término máximo que debe observar la Contraloría para concluir efectivamente el proceso de recaudo.»

Este Despacho en concepto 110.004 2021 (Radicado 20211000001111 del 22 de enero de 2021) respecto de la prescripción y la pérdida de fuerza ejecutoria de los títulos ejecutivos fiscales, con base en el Concepto del 27 de marzo de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado relacionado anteriormente, conceptuó:

«Ahora bien, en relación con la prescripción, se dedujo en dicho análisis, que es un límite temporal y cierto, en que se debe concluir efectivamente el recaudo de las obligaciones dinerarias, el tiempo establecido para culminar el proceso de cobro coactivo.

Esta figura estaría ubicada en la segunda fase del procedimiento de cobro coactivo, esto es, a partir de la notificación del mandamiento de pago, y equivale a que el ente de control debe concluir con el recaudo de las multas o del valor establecido en el título ejecutivo contenido en el fallo con responsabilidad fiscal, en un término de cinco años.

(-)

Para establecer el término máximo para concluir efectivamente el proceso de cobro coactivo, se encontró que la Ley 42 de 1993, norma especial, no contempla términos en los cuales se pueda materializar la prescripción y hace remisión normativa al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), que tampoco contiene esa información.

No obstante, como se indicó en precedencia, el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 impone que la aplicación de parte primera de esa norma cubija 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” es decir, obliga en su aplicación a los entes de control fiscal, por lo que es imperativo remitirse a ellas.

Es así que el numeral 2 del artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contempla el evento en que para los procedimientos de cobro coactivo no tengan reglas especiales, y en tal situación, la remisión normativa, es, en su orden, el título 1 de este Código, y, luego,

el Estatuto Tributario.

De manera que haciendo la remisión a esta última normativa, se encuentra que el artículo 817 fija el término de prescripción de cinco (5) años para las obligaciones fiscales [10] , y el artículo 818 señala las situaciones en que se puede interrumpir y suspender ese término.»

Así mismo, en el concepto 110.012.2021 (Radicado 20211100006481 del 09 de marzo de 2021), dijo respecto de la prescripción:

«El término de prescripción de la acción de cobro, entendiéndose éste como el tiempo con que cuenta la administración para hacer efectivo el cobro del título ejecutado, se contabiliza a partir del día siguiente a la notificación del mandamiento de pago y solamente se interrumpe por la suscripción del acuerdo de pago. Este término es de cinco (5) años para los procesos con mandamiento de pago notificados antes de la entrada en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020 (16 de marzo de 2020) y para los procesos con notificación del mandamiento de pago en vigencia de dicha norma, de diez (10) años.

(...)

Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

iii) Los procesos de cobro por jurisdicción coactiva de títulos ejecutivos fiscales (Fallos con responsabilidad fiscal) son objeto de prescripción de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 112 del Decreto-Ley 403 de 2020, teniendo en cuenta la condición establecida en el parágrafo transitorio de dicho artículo. Para los procesos con mandamiento de pago notificado en fecha anterior a la entrada en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020, el término de prescripción de la acción de cobro es de cinco (5) años de conformidad con lo establecido en los artículos 817 y 818 del Decreto-Ley 624 de 1989 - Estatuto Tributario, por remisión expresa del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.»

5. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) Las contralorías tienen la potestad para el cobro coactivo de los créditos a su favor, siendo ellos de dos clases:
 - a) Los derivados de la responsabilidad fiscal tales como los fallos con responsabilidad fiscal, multas y pólizas de seguros y demás garantías integradas dichos fallos, cuya ejecución se rige por el procedimiento establecido en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y subsidiariamente en el procedimiento para el proceso ejecutivo establecido en el Código General del Proceso.
 - b) Los demás títulos ejecutivos diferentes a los anteriores tales como multas contractuales, multas por sanciones disciplinarias, etc., cuya ejecución rige por las normas del Título IV del

CPACA, del Estatuto Tributario y en lo no establecido en ellas, por el procedimiento del proceso ejecutivo establecido en el Código General del Proceso.

- ii) La aplicación de la figura jurídica de la remisibilidad establecida en el artículo 820 del Estatuto Tributario es aplicable solamente en la ejecución de los títulos ejecutivos diferentes a los derivados de la responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta que para la ejecución de estos títulos se tienen normas especiales que son las establecidas en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y de manera subsidiaria las del procedimiento para el proceso ejecutivo contempladas en el Código General del Proceso, cuerpos normativos que no contemplan tal figura jurídica.
- iii) La inexecutableidad del artículo 122 del Decreto – Ley 403 de 2020 (Cesación de la gestión de cobro) conlleva a que en los procesos de cobro coactivo en que se haya decretado y adquirido firmeza esta cesación antes del 24 de marzo de 2022, ésta permanezca incólume conllevando a su archivo, dejándose a salvo la posibilidad de su reapertura dentro de los cinco años siguientes en los términos del mismo artículo 122.
- iv) La prescripción de la acción de cobro en los procesos de cobro coactivo adelantados por las contralorías es procedente en los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014, siendo este de cinco años contados a partir del día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, siendo procedente su interrupción únicamente en los eventos establecidos en el artículo 818 del Estatuto Tributario.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de 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», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'**» (Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales,

mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así.

«Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. (...)»




Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y flijimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña a7526002. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,


PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		07/06/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		08/06/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		08/06/2022

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.