



Radicada Na: 2022110009201

Fecha: 22-03-2022

Bogotá,
110

Doctor

ANDRÉS COLLAZOS BUCHELY

Subdirector Técnico de Jurisdicción Coactiva
Contraloría Departamental de Nariño
Carrera 24 Nro. 19-33 Oficina 406 Edificio Pasto Plaza
Pasto - Nariño
coactiva@contraloria-narino.gov.co

Referencia: Concepto 110.009.2022
SIA-ATC. 012022000080
1. *Del proceso de cobro coactivo*
2. *Terminación de proceso coactivo y/o cesación de la acción de cobro coactivo*

Doctor Collazos Buchely:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio CDN-700-JC-0085-2022 de fecha 1º de febrero de 2022, allegado mediante correo electrónico del 1º de febrero de 2022, el cual fue radicado en la misma fecha con el número 20222330001692 y bajo el SIA-ATC. 012022000080, en el que consulta lo siguiente previa exposición respecto del trámite de un proceso adelantado en dicha contraloría:

«En este orden de ideas se eleva esta consulta en el sentido de revisar la vía jurídica frente al procedimiento que se debe adoptar por esta Contraloría, para archivar el proceso, retirar de la cartera o del reporte a la Auditoría General de la República (sic), con el fin de impedir que se continúe generando un bajo rendimiento en el desempeño de la Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva, y los resultados de la calificación trimestral ante la AGR.

De igual forma, si cabe o si es posible acudir al "ARTÍCULO 122. Cesación de la gestión de cobro..."»

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 proceso de cobro coactivo

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.

De conformidad con los artículos 268-5, 272 y 274 de la Constitución Política de 1991 modificados por los artículos 2º, 4º y 5º del Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal» respectivamente, la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, son los órganos que ejercen la función pública de la vigilancia y el control fiscal sobre los fondos y bienes públicos, así como también 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 Corte Constitucional en Sentencia C-919 de 2002, respecto de la constitucionalidad de algunos apartes del Decreto-Ley 267 de 2000 referentes al ejercicio de la jurisdicción coactiva en la Contraloría General de la República, dijo:

«3.1 Una de las diferencias existentes entre lo que disponía la Constitución derogada y la de 1991 en cuanto a las atribuciones del Contralor General de la República, es, precisamente, que aquella (artículo 60) no incluía la función de “ejercer la jurisdicción coactiva” respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un “alcance” a consecuencia de su gestión oficial

Siendo ello así, surge entonces con claridad que adelantar los procesos respectivos de carácter ejecutivo para reintegrar al patrimonio público dineros de propiedad del Estado o de entidades suyas, así como, en algunos casos, las sumas en que se haya fijado el resarcimiento de perjuicios a favor del Estado, no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye una de las materias fundamentales de su función. No culmina la actividad de la Contraloría con el simple examen de las cuentas, ni se detiene tan sólo en la “vigilancia de la función fiscal”, ni se limita a la exigencia de informes a los empleados encargados de ella, como antes acontecía. Ahora se extiende al cobro ejecutivo de las sumas de dinero que adeude el servidor o exservidor público, e inclusive, el particular, respecto de quien se estableció la existencia de una responsabilidad fiscal a su cargo, cuando voluntariamente no se produce el pago de la acreencia a favor del fisco.

Se trata, así, de una atribución nueva que no tenía la Constitución anterior y que, en ese punto, hacía nugatoria la labor desarrollada por la Contraloría General de la República.»

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», en su Título XII (artículos 106 a 123) reglamenta la jurisdicción coactiva en los órganos de control fiscal, entre otras, con las siguientes disposiciones:

«Artículo 107. Reglas de procedimiento para el cobro coactivo de los órganos de control fiscal. Los procesos de cobro coactivo de competencia de los órganos de control fiscal para hacer efectivos los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título se rigen por las normas previstas en el presente Decreto Ley; los artículos 12, 56 Y 58 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011.

A falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, las siguientes normas:

1. El Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. El Estatuto Tributario.
3. La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. El Código General del Proceso.

Artículo 110. Títulos ejecutivos fiscales. Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales 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.»

De la normatividad transcrita, concluimos que las disposiciones establecidas en el Título XII del Decreto-Ley 403 de 2020, se aplican solo a los títulos ejecutivos fiscales determinados en dicha norma.

Los organismos de control fiscal tienen otros créditos a su favor tales como las multas provenientes de las sanciones disciplinarias, las multas provenientes de incumplimientos en la ejecución de su propia contratación, las pólizas de seguros y demás garantías respecto de sus propios bienes, los

fallos jurisdiccionales a su favor, etc., los cuales son susceptibles de cobro por jurisdicción coactiva.

Con la expedición de la Ley 1066 de 2006 «Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones» se 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.

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), estableció el procedimiento administrativo de cobro coactivo de las obligaciones a favor de las entidades públicas, en los siguientes términos:

«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.»

Esta Oficina en referencia a la normatividad para el procedimiento del cobro coactivo por parte de los organismos de control fiscal en el concepto 110.12.2020, dijo:

«Con la expedición del CPACA podemos concluir que dependiendo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo y su régimen legal, se habla de dos procesos de cobro coactivo al interior de las contralorías: i) un cobro coactivo fiscal y ii) un cobro coactivo administrativo.

i) Cobro coactivo fiscal: se refiere al cobro de los créditos derivados del control fiscal y de los fallos con responsabilidad fiscal, de las pólizas y garantías integradas al fallo con responsabilidad fiscal y de las multas impuestas en procesos sancionatorios de tipo fiscal (artículos 92, 101 y 104 de la Ley 42 de 1993).

Las reglas para este cobro coactivo serán en su orden, las establecidas en los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, en el proceso de jurisdicción coactiva del Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012), en la Ley 610 de 2000 y en la Parte Primera del CPACA

Con la expedición del 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”, las reglas para el cobro coactivo de estos títulos ejecutivos serán, de conformidad a lo establecido en el artículo 107, las establecidas en el Título XII de este Decreto-Ley, en los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y en el artículo 103 de la Ley 1474 de 2011 y de manera supletoria, las establecidas en el Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el Estatuto Tributario, en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo y en el Código General del Proceso. Aclarando que dichas reglas serán aplicables a los créditos constituidos con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha normatividad, esto es a partir del 16 de marzo de 2020.

ii) Cobro coactivo administrativo: se refiere al cobro de los créditos provenientes de multas resultantes de los procesos disciplinarios, de las acreencias relacionadas en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 y demás acreencias diferentes a las del numeral anterior.

Las reglas para este cobro coactivo serán en su orden: las establecidas en los artículos 98 a 101 del CPACA, en los artículos 823 a 843 del Decreto 624 de 1989, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales" - ET, en la Parte Primera del CPACA, y en el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.»

Conceptualización ésta que ha sido ratificada en los conceptos 110.012.2021 (Radicado No: 20211100006481 del 09 de marzo de 2021), 110.002.2021 (Radicado No: 20211100000961 del 21 de enero de 2021) y 110.052.2021 (Radicado No: 20211100024021 del 28 de julio de 2021).

2. Terminación del proceso de cobro coactivo y/o cesación de la acción de cobro coactivo

La terminación normal del proceso de cobro coactivo se presenta por el pago de la obligación una vez librado y notificado el mandamiento de pago.

El legislador ha establecido otras formas de terminación del proceso diferentes a la normal. Veamos la normatividad respectiva en lo relacionado con el cobro de títulos ejecutivos fiscales.

El Decreto-Ley 403 de 2020 regulador del proceso de cobro por jurisdicción coactiva de los títulos fiscales, establece:

«Artículo 112. Pérdida de ejecutoriedad y prescripción. Los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título, perderán ejecutoriedad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, el término allí establecido se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago.

Los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescribirán en el término de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción se interrumpirá por la celebración de acuerdos de pago.

Parágrafo transitorio. El término de prescripción dispuesto en el presente artículo aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Ley.

Artículo 114. Trámite de excepciones. El trámite de las excepciones se adelantará en cuaderno separado de acuerdo con lo siguiente:

(...)

4. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación y archivo del proceso cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del proceso el deudor cancelara la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el proceso continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

(...)

Artículo 122. Cesación de la gestión de cobro. Los órganos de control fiscal excluirán de su gestión de cobro las obligaciones que, a la entrada en vigencia de esta norma, cuenten con una antigüedad de más de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda.

Igualmente, se excluirán de dicha gestión las obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Contralor General de la República, así como los procesos de cobro coactivo que se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación.

En los anteriores casos, se ordenará el archivo del proceso de cobro coactivo y se informará a la entidad afectada con el daño patrimonial para que esta proceda a adoptar las medidas y decisiones necesarias para el saneamiento contable.

Los órganos de control fiscal podrán reabrir los procesos de cobro dentro de los cinco (5) años siguientes a su archivo por las razones previstas en este artículo, cuando se identifiquen bienes de propiedad del deudor y se establezca mediante prueba sumaria ocultamiento de bienes o cualquier otra maniobra para eludir la efectividad del cobro coactivo.»

El Contralor General de la República mediante Resolución Reglamentaria Orgánica 000044 del 09 de octubre de 2020, reglamentó la cesación de la gestión de cobro por la causal de costo-beneficio negativa contemplada en el artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020, estableciendo:

«Artículo 2. Causales de cesación de la gestión de cobro. De conformidad con el artículo 122 del Decreto número 403 de 2020, las causales de cesación de la gestión de cobro son las siguientes:

(...)

2. Relación costo-beneficio negativa: En razón de la eficiencia, por la cuantía de la obligación, para los procesos en los cuales el valor del título ejecutivo a la fecha de su expedición sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la fecha de su expedición, sin incluir intereses ni costas, a condición que hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses desde la notificación del mandamiento de pago y que no se hayan encontrado bienes para garantizar el pago de la deuda.

3. Fallecimiento del deudor: Para los procesos en los que se establezca el fallecimiento del deudor, a condición de que hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses desde la notificación del mandamiento de pago y que no se hayan encontrado bienes para garantizar el pago de la deuda.

Artículo 3. Improcedencia. La cesación de la gestión de cobro no procederá mientras exista garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros que cubra total o parcialmente la obligación.»

El Decreto 624 de 1989 «Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales», establece:

«Artículo 817. Término de la prescripción. La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles. Los mayores valores u obligaciones determinados en actos administrativos, en el mismo término, contado a partir de la fecha de su ejecutoria.

La prescripción podrá decretarse de oficio, o a solicitud del deudor.»

La Ley 1564 de 2012 «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones», establece las causales (transacción y desistimiento) de terminación anormal del proceso, así:

«Artículo 312. Trámite. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.
(...)

Artículo 314. Desistimiento de las pretensiones. El demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. (...)

Artículo 317. Desistimiento tácito. El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:
(...)

2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.

(...)

El desistimiento tácito se regirá por las siguientes reglas:

(...)

b) Si el proceso cuenta con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordena seguir adelante la ejecución, el plazo previsto en este numeral será de dos (2) años; (...)

Este Despacho en concepto 110.043.2021 (Radicado No: 20211100021581 del 05-07-2021), concluyó respecto de las causales de terminación del proceso de cobro coactivo fiscal y/o la cesación de la acción de cobro:

«De las normas transcritas se obtiene que el proceso de cobro coactivo termina i) cuando se encuentren probadas las excepciones propuestas, aclarando que no todas dan por terminado el proceso tal como sucede con la de acción ante el contencioso administrativo en nulidad y restablecimiento del derecho respecto del título ejecutivo, tal como se anotó en el acápite correspondiente; y ii) cuando se presenta la cancelación total de la obligación. Igualmente se da la terminación del proceso cuando se configura la prescripción de la acción de cobro en los términos de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario tal como se anotó en el numeral correspondiente. Así mismo, únicamente se cesa la acción de cobro cuando: i) el proceso cuente con más de 10 años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda, ii) la cuantía de la obligación no justifique el trámite del cobro coactivo atendiendo criterios de eficiencia reglamentados por el Contralor General de la República, y iii) se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación; por lo tanto, la suspensión del proceso por tal o cual término, no se contempla como causal para la cesación del cobro.»

A este concepto debemos agregar que el proceso de cobro coactivo fiscal igualmente puede terminarse de manera anormal a través de las figuras de la transacción, del desistimiento y del desistimiento tácito en los términos de los artículos 312 a 317 del Código General del Proceso. Así mismo, debemos aclarar que cuando anotamos la forma de terminación por la prescripción establecida en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, nos referimos a aquellos procesos con mandamiento de pago notificado antes de la entrada en vigor del Decreto-Ley 403 de 2020, pues con la expedición de esta nueva norma, el término de prescripción cambia a 10 años desde la notificación del mandamiento de pago (inciso segundo del artículo 112).

La remisibilidad establecida en el artículo 820 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario, considera este Despacho se encuentra subrogada por el artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020 para los proceso de cobro coactivo de títulos ejecutivos fiscales, pues en este se contempla los eventos de la falta de respaldo económico de la deuda (no ubicación de bienes del deudor durante un periodo de tiempo de gestión -10 años-), el fallecimiento del deudor sin dejar bienes que cubran la deuda y la relación costo-beneficio respecto del proceso.

Para el cobro de los títulos ejecutivos diferentes a los fiscales, el Título IV de la Primera Parte del CPACA no contempla las causales de terminación del proceso, por lo tanto, es necesario acudir a la remisión normativa establecida en el numeral 2 y en el inciso final del artículo 100 del CPACA, en su orden.

Es así como para la terminación anormal de estos procesos, se debe tener en cuenta las disposiciones del artículo 817 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario, transcrito en el numeral anterior, así como los artículos 820 y 833 que establecen:

«Artículo 820. Facultad del administrador. Los Administradores de Impuestos Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas corrientes 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.

Podrán igualmente suprimir las deudas que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna, siempre que, además de no tenerse noticia del deudor, la deuda tenga una anterioridad de más de cinco años.

Artículo 833. Excepciones probadas. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.»

Así mismo, le son aplicables la terminación del proceso por transacción, desistimiento y

desistimiento tácito establecidos en los artículos 312, 314 y 317 de la Ley 1564 de 2012 - CGP, que consagran:

«Artículo 312. Trámite. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.
(...)

Artículo 314. Desistimiento de las pretensiones. El demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. (...)

Artículo 317. Desistimiento tácito. El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:
(...)

2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.

(...)

El desistimiento tácito se regirá por las siguientes reglas:

(...)

b) Si el proceso cuenta con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordena seguir adelante la ejecución, el plazo previsto en este numeral será de dos (2) años; (...)

De la normatividad anotada concluimos que el proceso de cobro coactivo de títulos ejecutivos diferentes a los establecidos en el Decreto-Ley 403 de 2020, terminan anormalmente por i) cuando se encuentren probadas las excepciones propuestas; ii) Cuando se configura la prescripción de la acción de cobro en los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario; iii) por transacción en los términos de los artículos 312 y 313 del CGP; iv) por desistimiento de las pretensiones en los términos del artículo 314 del CGP; v) por desistimiento tácito en los términos del artículo 317 del CGP y vi) por remisibilidad en los términos del artículo 820 del Decreto 624 de 1989 – Estatuto Tributario.

Es de anotar que para los procesos de cobro coactivo de títulos ejecutivos diferentes a los establecidos en el Decreto-Ley 403 de 2020, en la normatividad correspondiente el legislador no contempló la cesación de la acción de cobro y teniendo en cuenta que la legislación de este cuerpo normativo es para los títulos ejecutivos fiscales, no es posible la aplicación de su artículo 122 a estos procesos; no obstante, las disposiciones del mencionado artículo 122, se encuentran contenidas en el artículo 820 del Estatuto Tributario (remisibilidad) que sí le es aplicable.

3. Conclusiones

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

i) Los organismos de control fiscal adelantan dos tipos diferentes de procesos de cobro coactivo a saber:

- a) El proceso de cobro coactivo fiscal referente al cobro de aquellos títulos ejecutivos fiscales relacionados en el artículo 110 del Decreto-Ley 403 de 2020, el cual se desarrolla bajo las normas de dicho cuerpo normativo y en lo no previsto allí, por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA, en el Estatuto Tributario, en la Primera Parte del CPACA y en el Código General del Proceso, en ese orden; y
- b) El proceso de cobro coactivo administrativo respecto de los títulos ejecutivos diferentes a los fiscales establecidos en el artículo 110 del Decreto-Ley 403 de 2020, el cual se rige por las normas establecidas en el Título IV de la Parte primera del CPACA y en lo no previsto en él, por el Estatuto Tributario, la Primera Parte del CPACA y el Código General del Proceso, en ese orden.
- ii) Los procesos de cobro coactivo de títulos ejecutivos fiscales y no fiscales, terminan de manera normal con el pago de la obligación en cualquier estado del proceso una vez librado y notificado el respectivo mandamiento de pago.
- iii) Los procesos de cobro coactivo de títulos ejecutivos fiscales terminan de manera anormal en los siguientes casos:
- a) Por la configuración del fenómeno jurídico de la prescripción en los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario para los procesos cuyo mandamiento de pago haya sido notificado antes de la entrada en vigor del Decreto-Ley 403 de 2020; y en los términos del inciso segundo del artículo 112 del Decreto-Ley 403 de 2020 para los procesos con notificación del mandamiento de pago en vigencia de esta norma;
- b) Cuando se encuentren probadas las excepciones. (Art. 114-4 DL 403 de 2020);
- c) Cuando se decrete la cesación de la gestión de cobro (art. 122 DL 403 de 2020), por:
- 1.- Contar con una antigüedad de más de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda.
 - 2.- Que la relación costo-beneficio sea negativa, siempre y cuando: i) el valor del título ejecutivo a la fecha de su expedición sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la fecha de su expedición, sin incluir intereses ni costas, ii) hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses desde la notificación del mandamiento de pago y iii) que no se haya encontrado bienes para garantizar el pago de la deuda. (Art. 122 DL 403 de 2020 – art. 2-2 RO 044 de 2020 de la CGR)
 - 3.- El fallecimiento del deudor siempre y cuando: i) hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses desde la notificación del mandamiento de pago y ii) no se hayan encontrado bienes para garantizar el pago de la deuda. (Art. 122 DL 403 de 2020 – art. 2-3 RO 044 de 2020 de la CGR).
- d) Por la configuración de las figuras jurídicas de la transacción, del desistimiento o del

desistimiento tácito en los términos de los artículos 312 a 317 del Código General del Proceso.

- iv) Los procesos de cobro coactivo de títulos ejecutivos diferentes a los fiscales establecidos en el artículo 110 del Decreto-Ley 403 de 2020, terminan de manera anormal por:
 - a) La configuración del fenómeno jurídico de la prescripción en los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario;
 - b) Cuando se encuentren probadas las excepciones en los términos del artículo 833 del Estatuto Tributario;
 - c) Por la configuración de las figuras jurídicas de la transacción, del desistimiento o del desistimiento tácito en los términos de los artículos 312 a 317 del Código General del Proceso.
 - d) Por remisión de la deuda en los términos del artículo 820 del Decreto 624 de 1989 – Estatuto Tributario: i) por fallecimiento del deudor siempre y cuando no haya dejado bienes y ii) cuando la deuda no cuente con respaldo, no se tenga noticia del deudor y tenga una antigüedad superior a cinco (5) años.

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 consultados 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 fjimenez@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 0e924508 También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,


PABLO ANDRÉS OJARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por: Fabio Luis Jiménez Castro		15/03/2022
Revisado por: Pablo Andrés Ojarte Huguet		22/03/2022
Aprobado por: Pablo Andrés Ojarte Huguet		22/03/2022

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.