

Bogotá D.C.,
110



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202301115
Fecha: 26 de abril de 2023 08:54:24 AM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: Contraloría Municipal de Armenia

Señor

JUAN CAMILO DURÁN GUTIÉRREZ

Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción coactiva

Contraloría Municipal de Armenia

responsabilidadfiscal@contraloria-armenia.gov.co; contactenos@contraloria-armenia.gov.co

Calle 23 No. 12-59 Edificio Camacol Piso 1, 2 y 6.

Armenia, Quindío.

Referencia: Concepto 110.035.2023
SIA-ATC. 012023000218

Temas: (i) Del marco normativo de los acuerdos de pago en los procesos de jurisdicción coactiva de las contralorías; (ii) De los intereses en los acuerdos de pago que celebren las contralorías en procesos de jurisdicción coactiva.

Respetado Dr. Durán:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del martes 7 de marzo de 2023, el cual fue radicado bajo No. 02331202300618 y SIA-ATC. No 012023000218, en el que se realiza la siguiente consulta:

«En los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la Contraloría Municipal, existe la viabilidad de suscribir acuerdo de pago ya sean en la etapa de cobro persuasivo o de jurisdicción coactiva, sin embargo, es procedente que estos se suscriban a máximo 5 años es decir 60 meses.

¿Frente a lo anterior, en el evento que se acceda a suscribir un acuerdo de pago se procede a liquidar el crédito, es decir capital, intereses y costas de existir y bajo esta liquidación se suscribe el acuerdo de pago por el termino máximo permitido, ahora bien, existe la duda si sobre las cuotas a pagar se debe proyectar algún tipo de interés adicional?

Frente a la duda expuesta solicito respetuosamente se amplie el margen factico y jurídico de ser procedente la proyección de intereses adicionales en los acuerdos de pago sobre la proyección de las cuotas a cancelar por el deudor.»

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, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, 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 en Colombia, 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).

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos a abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

1. Del marco normativo de los acuerdos de pago en los procesos de jurisdicción coactiva de las contralorías:

En los procesos de jurisdicción coactiva de competencia de las contralorías, se deben diferenciar dos clases, por un lado, se encuentran aquellos derivados propiamente de la función de vigilancia y control fiscal y por el otro, los que en razón a sus funciones como entidad pública sean necesarios para recaudar rentas públicas, ello teniendo en cuenta que los primeros, se encuentran regulados por régimen especial.

En relación con ello, este Despacho en Concepto 110.036.2022 se pronunció identificando:

«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.»

Dicho lo anterior, en relación con el marco normativo de los procesos de jurisdicción coactiva derivados de la función de vigilancia y control fiscal, la Constitución Política de Colombia en su artículo 268 atribuye al Contralor General de la República, entre otras facultades, las siguientes:

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

(...)

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.

(...)

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos»

Mismas, que por disposición del inciso sexto del artículo 272 ibidem, se extiende a los contralores territoriales.

En ese sentido, esta clase de procesos emanan en una función constitucional y que por disposición de la sentencia C-113 de 2022¹, se encuentran regulados actualmente por los artículos 90 al 98 de la Ley 42 de 1993, determinándose de manera expresa en el artículo 92 aquellos que prestan merito ejecutivo de la siguiente manera:

«Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo:

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

¹«RESUELVE: (...) TERCERO. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, y 123 del título XII 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”; y declarar la REVIVISCENCIA del capítulo IV -artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, y 98- de la Ley 42 de 1993, “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, en su tenor previo a la derogatoria dispuesta por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020.»

Ahora bien, referente a los acuerdos de pago en estos procesos, el artículo 96 de norma ibidem determinó:

«Artículo 96. En cualquier etapa del proceso de jurisdicción coactiva el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con el organismo de control fiscal, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquéllas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda».

Sin embargo, dicho artículo no desarrolla el procedimiento que se debe seguir en la suscripción de acuerdos de pago, así como tampoco el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, por lo que se hace necesario analizar las normas generales relacionadas al proceso administrativo de cobro coactivo contempladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a las reglas de procedimiento, el mencionado código en su artículo 100 determinó:

«Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.»

Adicionalmente, el Legislador mediante Ley 1066 de 2006, promulgó normas orientadas a la normalización de la cartera pública, consagrando como obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor, las siguientes:

«Artículo 2°. Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a

lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.
3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.
4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.
5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.
6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.»

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 4473 de 2006 reguló:

«Artículo 3°. Facilidades para el pago de las obligaciones a favor de las entidades públicas. Las entidades públicas definirán en su reglamento de cartera los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago que deberán considerar como mínimo los siguientes aspectos:

1. Establecimiento del tipo de garantías que se exigirán, que serán las establecidas en el Código Civil, Código de Comercio y Estatuto Tributario Nacional.
2. Condiciones para el otorgamiento de plazos para el pago, determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento, que en ningún caso superarán los cinco (5) años.
3. Obligatoriedad del establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento.

(...)

Artículo 5°. Procedimiento aplicable. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.»

Ahora bien, la Contraloría General de la República, en Concepto CGR-OJ-139-2019, se pronunció referente al marco normativo de los acuerdos de pago en procesos de jurisdicción coactiva de los entes de control, concluyendo:

«Corresponde a cada contraloría territorial, darse su propio Reglamento Interno del Recaudo de Cartera de que tratan la Ley 1066 de 2006 y el Decreto 4473 de 2006, conforme a la autonomía que les otorgan los artículos 1 y 272 de la Constitución Política.

Dicho reglamento de cartera es el que trae posible la reglamentación de dos etapas del recaudo de cartera, el primero pre procesal que es cobro persuasivo, y la segunda etapa que es la jurisdicción coactiva, donde la entidad ejerce la facultad de cobro coactivo.

En el mismo sentido, la estipulación de los acuerdos de pago sobre las obligaciones fiscales cuyo cobro ha sido encomendado a las contralorías, para el resarcimiento del patrimonio público, tendrán que respetar las normas de rango constitucional señalada en los artículos 209 y 268 (numeral 5) de la Carta, las normas especiales como son las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011. En lo que no esté expresamente regulado en aquellas, corresponderá aplicar la norma general, como es la Ley 1066 de 2006 y el Decreto 4473 de 2006.»

Por su parte, este despacho, con relación a los acuerdos de pagos originados dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, en Concepto 110.042.2021, consideró:

«Ahora, respecto a las condiciones para la aceptación y suscripción del acuerdo de pago, la Ley 1474 de 2011 no las determina, por tanto y a fin de evitar subjetivismo ante estos eventos, cada ente de control fiscal deberá establecer en acto administrativo, las condiciones para el otorgamiento de los acuerdos de pago en el proceso de responsabilidad fiscal y de manera especial en lo atinente a los plazos, las garantías que avalen el acuerdo, los montos y demás aspectos necesarios.»

En ese sentido, es dable concluir que, las contralorías territoriales deberán internamente regular lo correspondiente al cobro de deudas públicas a su favor, incluyendo lo relacionado a acuerdos de pago, teniendo en cuenta que, aquellas derivadas propiamente de la función de vigilancia y control fiscal deberán estar en armonía con las normas de carácter especial ya señaladas de en presente concepto y lo no regulado en ellas, se ceñirán a lo previsto en la normatividad de carácter general.

2. De los intereses en los acuerdos de pago que celebren las contralorías en procesos de jurisdicción coactiva.

El Estatuto Tributario respecto de los intereses que se causen en los acuerdos de pago, preceptuó en el numeral 3 del parágrafo del artículo 814, lo siguiente:

«3. Los intereses que se causen por el plazo otorgado en el acuerdo de pago para las obligaciones fiscales susceptibles de negociación, se liquidarán a la tasa que se haya pactado en el acuerdo de restructuración con las entidades financieras.» (Subrayado por fuera del texto)

Por su parte, la Contraloría General de la República en Concepto CGR-OJ-2014IE0175909, señaló:

«Así mismo, se resalta que el acuerdo debe contener la previsión del valor a pagar, incluido el valor de la deuda, los intereses y las costas a satisfacción de la Contraloría General de la República.

(...)

En el mismo sentido, en el acuerdo que se perfeccione entre las partes, deben contenerse la totalidad de los conceptos que permitan la recuperación de los valores debidos así como de las sumas que a título de intereses y costas procesales se hayan calculado para lograr el resarcimiento del daño en su totalidad.» (Subrayado por fuera del texto)

Asimismo, dicha a Entidad, en Concepto CGR-OJ-139-2019, concluyó:

«Mientras que, si se realizan en cualquier momento del proceso de jurisdicción coactiva, tienen la virtud de suspender dicho proceso en los términos señalados de forma expresa por el artículo 96 de la Ley 42 de 1993. Siendo que es el mandamiento de pago el que ordena al deudor pagar la obligación, en el término indicado, con los intereses exigibles hasta la cancelación de la deuda, cuya notificación hace las veces de requerimiento para constituir en mora al deudor.» Subrayado por fuera del texto

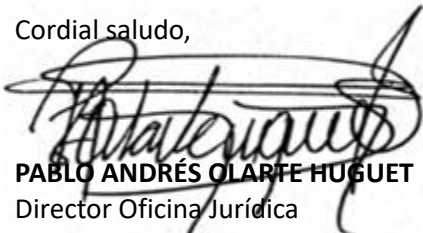
En ese sentido, resulta claro para este despacho concluir que de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Tributario, la realización de acuerdos de pagos a un plazo de determinado conlleva la obligación de cobro de intereses, por las cuotas en que se difiera la deuda, concepto que como evidencia es compartido por la Contraloría General de la República respecto de aquellos procesos de jurisdicción coactiva emanados de la función de vigilancia y control fiscal, por lo que, los entes de control al liquidar el valor tendrán en cuenta, no solo los intereses causados hasta la fecha de celebración acuerdo de pago, sino también, aquellos que se causaran hasta la cancelación total de la deuda.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. 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 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)

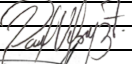
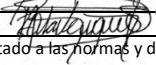
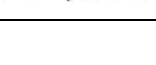
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y pavelasquez@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, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y las contraseñas 989ee1bb, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		24/04/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		24/04/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		24/04/2023

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.