

Bogotá,  
110



Auditoría General de la República  
Al contestar cite el radicado No: 1102-202301564  
Fecha: 15 de junio de 2023 02:53:06 PM  
Origen: Oficina Jurídica  
Destino: Contraloría General de Boyacá

Señores (as)  
**Oficina Asesora Jurídica**  
**Directora Operativa de Jurisdicción Coactiva**  
Contraloría General de Boyacá  
Carrera 9 Nro. 17 - 60 Pisos 3 y 4  
Tunja - Boyacá  
[juridica@cgb.gov.co](mailto:juridica@cgb.gov.co)  
[coactiva@cgb.gov.co](mailto:coactiva@cgb.gov.co)

Referencia: Concepto 110.048.2023  
SIA-ATC. 012023000366

1. *De la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos*
2. *De la prescripción en los procesos de cobro coactivo*
3. *Efectos de la declaratoria de la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo y/o de la prescripción del proceso de cobro coactivo.*

Respetados (as) señores (as):

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio allegado mediante correo electrónico del 03 de mayo de 2023 la misma fecha, radicado en la AGR el 014 de mayo de 2023 con el número 02331202301163 bajo el SIA-ATC. 012023000366, en el que consulta lo siguiente:

«En ejercicio del proceso de cobro coactivo de las contralorías territoriales y con ocasión de la revisión de los trámites procesales y de la configuración de los fenómenos de la prescripción o pérdida de ejecutoria de algunos procesos de cobro coactivos, surgen los siguientes interrogantes,

1. Como opera el término del fenómeno de la prescripción y de la pérdida de ejecutoria en los procesos de cobro coactivo que provenga de fallos de procesos de responsabilidad fiscal como también de los procesos administrativos sancionatorios?

Toda vez que en diferentes oportunidades la AGR a manifestado diversas posiciones respecto de los términos de prescripción o bien si esta ópera o no en los procesos de cobro coactivo.

Lo anterior con el fin de unificar conceptos entre contralorías territoriales y la misma AGR.

2. En caso de configurarse los fenómenos de prescripción y pérdida de ejecutoria, solicitamos se nos indique cual sería el procedimiento adecuado para dichos fenómenos en los procesos coactivos?

Teniendo en cuenta que se desconoce los procesos adecuados y pertinentes para poder decretar los fenómenos señalados. Como también si existe una diferencia de los términos y procedimientos en aquellos procesos de fallos de responsabilidad fiscal o bien de procesos administrativos sancionatorios.

3. En caso de que se puedan decretar dichos fenómenos, cuáles pueden ser los posibles hallazgos o repercusiones fiscales o disciplinarias a las contralorías o sus funcionarios que expidan dichos actos administrativos.

Teniendo en cuenta que lo que se busca es poder adelantar de manera eficiente y eficaz los procesos coactivos, se ha evidenciado predominantemente muchos casos en donde estos fenómenos se pueden llegar a configurar y no se tiene un concepto específico y claro de la AGR en cómo sería ese procedimiento por parte de las entidades sin que ello repercuta en la gestión auditada.

4. Conforme a lo anteriormente señalado igualmente en la hipótesis de que las contralorías no estén decretando esas prescripciones que a la luz de las acciones

constitucionales pueden llegar a prosperar, cuáles serían las consecuencias disciplinarias y fiscales para los funcionarios que no realicen esa gestión o bien cuál sería su cobertura jurídica y normativa para sopesar los conceptos de no prescripción de los procesos coactivos según la AGR.»

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 abordando los siguientes temas: i) De la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos; ii) De la prescripción en los procesos de cobro coactivo y iii) Efectos de la declaratoria de la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo y/o de la prescripción del proceso de cobro coactivo.

### 1. De la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos

Tanto el proceso de responsabilidad fiscal como el proceso administrativo sancionatorio tramitados por las contralorías, son actuaciones administrativas que culminan con la respectiva decisión contenida en un acto administrativo que, en el caso del proceso de responsabilidad fiscal al determinarse la responsabilidad fiscal se estaría frente a un fallo con responsabilidad fiscal y en el caso del proceso sancionatorio la imposición de sanción que se efectúa mediante resolución que así lo establezca.

Estos actos administrativos: fallo con responsabilidad fiscal y resolución sancionatoria, constituyen el título ejecutivo susceptible de cobro por jurisdicción coactiva.

En el caso del proceso de responsabilidad fiscal, la misma Ley 610 de 2000 «Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías» establece el fallo como acto administrativo:

«Artículo 59. Impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme.»

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 24 de enero de 2007 dentro de la radicación 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), respecto del título ejecutivo, dijo:

«El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, **o de un acto administrativo en firme.**» (Resaltamos en negrilla)

La Corte Constitucional en la sentencia SU-041 del 16 de mayo de 2018, sobre el título ejecutivo dijo:

«El concepto de título ejecutivo (...)

40. Con fundamento en la citada norma <art. 448 del CPC>, el Consejo de Estado ha precisado que el título ejecutivo debe reunir unas condiciones formales y sustanciales para generar la orden pretendida. Las primeras, dan cuenta de la existencia de la obligación y tienen como finalidad demostrar que los documentos o su conjunto: i) son auténticos; y ii) emanan del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez **o de otra providencia que tenga fuerza ejecutiva** conforme a la ley, es decir, que tengan la entidad de constituir prueba en contra del obligado.

Por su parte, las condiciones sustanciales se refieren a la verificación de que las obligaciones que dan lugar a la pretensión de ejecución sean expresas, claras y exigibles. De esta manera, la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; en otras palabras, aquella debe constar en el documento en forma nítida, es decir, debe contener el crédito del ejecutante y la deuda del obligado, sin necesidad de acudir a elucubraciones o suposiciones. Es clara cuando además de ser expresa, aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido. Finalmente es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar sometida a plazo o a condición.» (Resaltamos en negrilla)

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 12 de diciembre de 2018, Radicación 66001-23-31-000-2010-00028-01(22239), sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos, dijo:

«Respecto de la ejecutoriedad de los actos, entendida como la facultad de la administración para hacer cumplir sus actos por sí misma, se requiere que ostente las condiciones de firmeza, ejecutoria y ejecutividad.

Conforme con la normativa aplicable y como lo ha expresado la Sala: la firmeza atañe a que el acto administrativo «sea oponible al administrado (en este caso al contribuyente)», es «producto de la publicidad de la decisión administrativa, la cual, en el caso de los actos particulares, como los que determinan tributos, se cumple con la notificación de los mismos (...), por lo que «si el acto administrativo no se notifica al interesado o se notifica indebidamente, no produce efecto jurídico respecto de él y, por tanto, no puede quedar ejecutoriado».

Frente a la ejecutoria de un acto administrativo «necesariamente se parte del entendido de que dicho acto se notificó en debida forma al interesado y, por ende, se dio la oportunidad para que ejerciera el derecho de defensa y de contradicción interponiendo los recursos procedentes o los medios de control ante esta jurisdicción, para debatir la legalidad de dichos actos administrativos».

Por su parte, la ejecutividad es la «aptitud e idoneidad del acto administrativo para servir de título de ejecución» y la ejecutoriedad se concreta en «la facultad que tiene la administración para que por sus propios medios y por sí misma, pueda hacerlo cumplir».

Teniendo en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia el acto administrativo que constituye título ejecutivo debe estar en firme, la Ley 1473 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA respecto a la firmeza de los actos administrativos establece:

«Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

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

Así mismo, para la ejecución de los títulos ejecutivos contenidos en acto administrativo, se debe tener en cuenta su ejecutoriedad, para lo cual el CPACA establece:

«Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.

Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

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

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, conceptuó lo siguiente lo cual se transcribe *-in extenso-* por su importancia respecto del tema objeto de análisis:

«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.

Según se explica en este concepto, la posibilidad de librar libramiento de pago y, de este modo, dar comienzo al proceso de jurisdicción coactiva depende de que el acto administrativo conserve las propiedades internas que condicionan su ejecución. En estos términos, conviene hablar de la *ejecutoriedad del acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal o que impone una multa en función del tiempo*. De esto último depende cuál de las figuras asociadas al paso del tiempo, la pérdida de la fuerza ejecutoria o la prescripción de la acción de cobro, es la más adecuada para establecer hasta qué momento resulta válido el inicio del aludido proceso de cobro coactivo.

(...)

La jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a su vez, ha profundizado en el alcance de esta definición <fallo con responsabilidad fiscal como acto administrativo>. La Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 2 de agosto de 2018 (radicación n.º 05001-23-31-000-2006-02892-02), hizo la siguiente observación sobre el asunto bajo análisis: «los fallos con responsabilidad fiscal son actos administrativos susceptibles de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo» (énfasis fuera de texto).

Aun antes de la promulgación de la Ley 610 de 2000, el Consejo de Estado ya había precisado que la decisión que concluye el proceso de responsabilidad fiscal es un acto administrativo definitivo y que, por tal motivo, es la única actuación que puede ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(...)

La Sala estima oportuno destacar que las multas se imponen mediante acto administrativo y, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, prestan mérito ejecutivo una vez ha transcurrido el término concedido para su pago. Para el análisis que se realiza a continuación, en el que habrá de establecerse cuál de los dos fenómenos asociados al paso del tiempo —la prescripción de la acción de cobro o la pérdida de la fuerza ejecutoria— resulta aplicable en este caso particular, es de especial importancia tener en cuenta que tanto el fallo con responsabilidad fiscal como las multas decretadas por los contralores son actos administrativos. Una vez se ha hecho hincapié en esta consideración, procede la Sala a pronunciarse sobre el asunto anunciado.

### 3. Aplicación de la regla de la pérdida de la fuerza ejecutoria a los actos administrativos que constituyen fallo con responsabilidad fiscal o multa impuesta por la Contraloría

(...)

En efecto, las normas que regulan los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva parecen propiciar el surgimiento de opiniones divergentes en la materia. El artículo 90 de la Ley 42 de 1993, para empezar, ordena que el cobro de los créditos fiscales regulados en esa ley habrá de hacerse siguiendo «el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil». El artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, por otra parte, dispone que las autoridades que tienen jurisdicción coactiva «deberán seguir —en el trámite de estas causas— el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario». Con fundamento en estas remisiones, se ha justificado la aplicación analógica de los artículos 2536 del Código Civil y 817 del Estatuto Tributario, normas que regulan la prescripción de la acción de cobro.

Por otra parte, el artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa que las normas contenidas en la primera parte del código «se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, **a los órganos autónomos e independientes del Estado** y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas» (énfasis fuera de texto). En dicho apartado, vale decir, en la primera parte del código, se encuentra la regulación atinente a la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Por tal motivo, dichas reglas tendrían que ser aplicadas en las actuaciones administrativas realizadas por la Contraloría General de la República, debido a que esta entidad es un órgano constitucional autónomo.

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 42 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.

(...)

Es preciso iniciar este análisis haciendo referencia a la figura que se aplica una vez queda en firme el acto administrativo expedido por la Contraloría, esto es, la pérdida de la fuerza ejecutoria prevista en el artículo 91 del CPACA. Respecto de estos actos administrativos, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que se emplea la mencionada disposición, y no la regla de la prescripción contenida en otros códigos, debido a la naturaleza administrativa absolutamente ordinaria que tienen los actos que se ejecutan mediante el proceso de cobro coactivo. Según esta formulación, en atención a que los fallos con responsabilidad fiscal y las multas que impone la Contraloría son actos administrativos, es menester aplicar la regla especial que establece el ordenamiento jurídico en esta materia, la cual se encuentra contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tal es el criterio que expresó la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la Sentencia aprobada el 21 de junio de 2012 (referencia n.º 25000-23-24-000-2012-00362-01).

**En dicha providencia se indicó que la índole administrativa de los fallos con responsabilidad fiscal y de las multas que impone la Contraloría obliga a los operadores jurídicos encargados del trámite de estas causas a consultar, de manera prioritaria, las disposiciones contenidas en la ley administrativa. De acuerdo con este criterio, en atención a que el código establece de manera concreta cuál es el término que tiene la Administración para llevar a cabo las actuaciones necesarias para ejecutar sus actos, dicha directriz debe ser tenida en cuenta en la determinación del plazo dentro del cual debe iniciar efectivamente el proceso de cobro coactivo. Según este entendimiento, la expedición del mandamiento de pago y su correspondiente notificación son los actos que debe cumplir la Contraloría para conseguir la ejecución efectiva de estos actos administrativos. En consecuencia, el término de cinco años establecido en el numeral tercero del artículo 91 del CPACA es el referente normativo que deben obedecer los agentes de control fiscal en esta primera fase.**

(...)

En este punto resulta oportuno hacer mención al Concepto 1552, aprobado por la Sala de Consulta el 8 de marzo de 2004. En dicha oportunidad, se destacó la importante función que cumple la aplicación de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Acogiendo el criterio de las secciones contenciosas, la Sala concluyó que la fuerza ejecutoria es uno de los elementos de los que depende la conservación de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Dicho atributo, según se señaló entonces, designa el conjunto de propiedades internas que deben reunir estos actos para que sea posible su ejecución. (...)

(...)

**En suma, con fundamento en las razones expuestas hasta ahora, se concluye que la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la figura que establece el límite temporal dentro del cual debe iniciar el proceso de cobro coactivo. La notificación del mandamiento de pago es, de acuerdo con este planteamiento, la actuación que pone fin a los actos que debe concluir la Contraloría para garantizar la ejecución de sus fallos y de las multas que esta autoridad impone. Por consiguiente, cuando transcurra el lapso de cinco años previsto en el artículo 91 del CPACA sin que los agentes de control fiscal hayan cumplido esta exigencia, tales actos administrativos habrán perdido su fuerza ejecutoria.**

(...)

(...) Los fallos con responsabilidad fiscal y las multas impuestas por la Contraloría constituyen actos declarativos. Son actos administrativos que ponen fin a una actuación que tiene por objeto establecer la responsabilidad de quien presuntamente ha causado un detrimento patrimonial o ha impedido el ejercicio del control fiscal, respectivamente. **En la medida en que tales actos administrativos requieren la ejecución de acciones ulteriores que garanticen su cumplimiento efectivo, la pérdida de la fuerza ejecutoria es la figura jurídica que debe ser empleada para establecer si estos últimos actos fueron realizados oportunamente.**

(...)

De conformidad con las razones expuestas en este concepto, **los actos administrativos referidos en esta norma están sometidos al fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria que se encuentra regulado en el numeral 3 del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**» (Resaltamos en negrilla)

De conformidad con la normatividad y jurisprudencia anotada se tiene que, siendo los títulos ejecutivos fiscales relacionados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 actos administrativos, éstos perderán fuerza ejecutoria en los casos previstos en el artículo 91 del CPACA.

Esta Oficina Jurídica en concepto 110.012.2021 (Radicado 20211100006481 del 09 de marzo de 2021), respecto de la pérdida de fuerza ejecutoria, dijo:

«A lo anteriormente dicho, debemos agregar que la pérdida de fuerza ejecutoria del fallo con responsabilidad fiscal o de cualquier otro acto administrativo que configure título ejecutivo fiscal como tal, sólo opera respecto de la causal del numeral 3º del artículo 91 del CPACA, cuando la administración no realiza el acto correspondiente para su ejecución, que para el caso de éstos por disposición legal, es la notificación del mandamiento de pago, pues esta actuación procesal es la que traba el litigio en el proceso de cobro coactivo; actuaciones tales como el cobro persuasivo y la búsqueda de bienes, no comportan acción que impida la configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria, así como tampoco para la interrupción de la prescripción.

(...)

#### 5. Conclusiones

(...)

- ii) Los títulos ejecutivos Fallos con responsabilidad fiscal en cuanto actos administrativos, son susceptibles de pérdida de fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA. La causal del numeral 3 del referido artículo, desaparece únicamente al momento de efectuarse la notificación del mandamiento de pago dentro del respectivo proceso de cobro por jurisdicción coactiva.»

## 2. De la prescripción en los procesos de cobro coactivo

El legislador en la normatividad referente al proceso de cobro coactivo fiscal establecida en las leyes 42 de 1993 y 1437 de 2011 no contempló la figura de la prescripción en el proceso de cobro coactivo. Por ello, ha existido una discusión sobre la aplicación de la prescripción de los títulos ejecutivos fiscales habida cuenta que se trata de procesos con normativa especial.

Al respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 2393 del 27 de marzo de 2019, ya mencionado en el numeral anterior, en referencia a la aplicación de la prescripción de la acción de cobro, anotó:

«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.

La Sala de Consulta dejó constancia de la anterior circunstancia en el Concepto 1861, aprobado el 12 de diciembre de 2007. En dicha ocasión, para dar respuesta a la consulta planteada entonces por el Gobierno, la Sala debió establecer si existía un término perentorio al que estuviera sometida la Administración para concluir, de manera efectiva, los procesos de ejecución de los actos administrativos. Con fundamento en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo —norma vigente para la época— y la jurisprudencia de esta Corporación, la Sala concluyó que, al fijar el término de pérdida de fuerza ejecutoria en cinco años, el Legislador no estableció un plazo vinculante para conseguir la ejecución material de los actos administrativos. Por el contrario, la norma en cuestión únicamente exige a las autoridades adelantar, dentro del lapso señalado, los actos necesarios para conseguir la realización de tales actos. A continuación se transcribe el apartado en el que esta Sala realizó dicho análisis:

«Así las cosas, si bien es cierto la Administración está obligada a obtener la realización material de las decisiones que se tomen al culminar un procedimiento administrativo, también lo es, que para que se configure la causal de pérdida de ejecutoria en comento, el Legislador no exige el cumplimiento íntegro o pleno del acto administrativo dentro del término de los cinco (5) años contados a partir de su firmeza. **Este plazo debe entenderse**

**como una limitante temporal impuesta a la Administración para gestionar lo concerniente a la ejecución del mismo, es decir, efectuar las operaciones que sean necesarias y pertinentes para materializar lo en el ordenado» (énfasis fuera de texto).**

Una lectura aislada de esta consideración podría llevar al equívoco de asumir que no existe un término preclusivo para finiquitar los procesos de cobro coactivo. Según esta idea, en atención a que la pérdida de la fuerza ejecutoria es la figura que se aplica en el caso particular de los actos administrativos referidos en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, cabría inferir que, una vez se interrumpe la pérdida de fuerza ejecutoria, no hay términos subsiguientes que limiten la duración del proceso de cobro coactivo.

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 <art. 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 la remisión normativa contenida en el artículo 100 del CPACA, el proceso de cobro coactivo debe concluir dentro del término establecido en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario. En consecuencia, la Contraloría debe finiquitar esta actuación administrativa en el lapso de cinco años, sin perjuicio de la posibilidad de disponer la suspensión de términos en la diligencia de remate, según se encuentra regulado en el artículo 818 del Estatuto Tributario.**

(...)

**En efecto, al día siguiente de la notificación del mandamiento de pago se inicia la contabilización del término de la prescripción de la acción de cobro, razón por la cual debe obtenerse el pago completo de la obligación por parte del deudor en el término de cinco años. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de disponer la suspensión de la diligencia de remate, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 818 del Estatuto Tributario.» (Resaltamos en negrilla)**

Las disposiciones del Estatuto Tributario a que hace referencia el precitado concepto del Consejo de Estado establecen:

«Artículo 817. Término de prescripción de la acción de cobro. <Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las

obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:  
(...)

**4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.**

(...)

Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción. <Artículo modificado por el artículo 81 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

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

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

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

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, teniendo como soporte el Concepto 2393 del 27 de marzo de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concluyó:

«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 cobija 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, y el artículo 818 señala las situaciones en que se puede interrumpir y suspender ese término.»

Posición jurídica ratificada en posteriores conceptos así:

Concepto 110.012.2021 (Radicado 20211100006481 del 09 de marzo de 2021):

«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.

(...)

#### 5. 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 párrafo 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.»

Concepto 110.43.2021 (Radicado 20211100021581 del 5 de julio de 2021):

#### «6. Conclusiones

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, podemos concluir:

(...)

ii) La acción de cobro coactivo de los títulos ejecutivos fiscales (dentro de ellos los 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 párrafo 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.»

Concepto 110.036.2022 Rad 20221100019311 del 09 de junio de 2022:

#### «5. Conclusiones

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, podemos concluir:

(...)

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.»

### **3. Efectos de la declaratoria de la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo y/o de la prescripción del proceso de cobro coactivo.**

Tal como se anotó en los numerales anteriores, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo contenido del título ejecutivo fiscal se presenta cuando la administración no realiza dentro del término de cinco años posteriores a su firmeza, las acciones tendientes a su ejecución, es decir a su cobro; y la prescripción del proceso de cobro coactivo se configura cuando al cabo de cinco años contados desde el mandamiento de pago, la administración no logra el cobro de la acreencia contenida en dicho título ejecutivo.

Para el caso de la pérdida de fuerza ejecutoria al ser consecuencia de la omisión de la administración en las actividades correspondientes, ello podría implicar que es por inactividad de la administración es decir, que los motivos pudieran ser atribuibles a la

administración en cabeza de sus funcionarios.

Respecto de la configuración de la prescripción del proceso coactivo, el no logro del cobro de la acreencia, puede ser atribuible a los funcionarios encargados del mismo, o a circunstancias netamente procesales o externas (como cuando el acreedor carece de bienes con los cuales pagar su deuda, complejidad del asunto o exceso de carga laboral de los funcionarios).

Para los casos en que los motivos de la pérdida de fuerza ejecutoria o de la declaratoria de la prescripción sean atribuibles a la administración en cabeza de los funcionarios responsables, generalmente estos motivos están originados en una inactividad o en una dilación en la gestión administrativa o procesal pudiendo ser por falta de diligencia y/u omisión sistemática de sus deberes.

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece:

«Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

(...)

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; **a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas**; a presentar pruebas y a controvertirlas que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

(...» (Resaltamos en negrilla)

«Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. **Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado**. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.» (Resaltamos en negrilla)

«Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla **con fundamento en los principios de** igualdad, moralidad, **eficacia**, economía, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.» (Resaltamos en negrilla)

A su vez, la Ley 1437 de 2011 – CPACA, establece:

«Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*.

(...)

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, **evitarán**

**decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten,** en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que **los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.**» (Resaltamos en negrilla)

La Corte Constitucional en sentencia de tutela T-595 del 6 de diciembre de 2019 respecto de la dilación injustificada, manifestó:

«78. La dilación injustificada se presenta cuando la duración de un procedimiento supera el plazo razonable. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular y *ex post* teniendo en cuenta los siguientes elementos (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada.»

Y en la sentencia T-1068 del 28 de octubre de 2004, concluyó:

«Ha concluido pues la jurisprudencia anotando que *“si bien la administración de justicia debe ser pronta, no todo retardo genera una vía de hecho. Se debe presentar un retardo injustificado. Éste se presenta cuando la mora se da por falta de diligencia del juez en el cumplimiento de su función. Si se pretende justificar la mora se debe demostrar que ésta se dio a pesar del cumplimiento oportuno y cabal de sus funciones.”* T- 710 de 2003.

(...)

Tratándose de la dilación injustificada de términos, reitera la Sala, es preciso destacar la obligación que tienen las autoridades judiciales del cumplimiento de los deberes y de los términos previstos para cada procedimiento, como quiera que la dilación injustificada conlleva indudablemente a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Por ende, *“cuando los funcionarios investidos de la potestad de administrar justicia dilatan indefinidamente las decisiones judiciales que deben proferir, incumplen los deberes que les son propios, conculcan el derecho fundamental mencionado y, ocasionan perjuicios a la parte afectada con esa dilación”.* T- 577 de 1998 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.»

La dilación entonces podría configurar violación de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, siendo producto de: i) incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar la actuación; ii) la omisión en el cumplimiento de las obligaciones en el trámite del proceso; o iii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora obedece a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

Respecto a la inactividad de la administración, la Corte Constitucional en la sentencia C-1194 se pronunció de manera amplia, de la cual destacamos:

«3.2.1. El problema de la inactividad de la administración y las modalidades de la inacción

Las autoridades administrativas tienen asignadas competencias específicas para el cumplimiento de las funciones del Estado. De esta forma se busca garantizar las finalidades esenciales del Estado y el cumplimiento de los deberes sociales de las autoridades (Art. 2 C.P.). Por lo tanto, la administración no tiene la potestad de permanecer totalmente inactiva sino que, por el contrario, el deber de actividad es primigenio. Dicha actividad no tiene que traducirse en un acto administrativo, porque puede consistir en el seguimiento y análisis de una realidad determinada. No obstante, como es bien sabido, la administración pública en ocasiones permanece inactiva. Ello se debe a múltiples factores.

La inactividad de la administración puede obedecer, por ejemplo, a la simple congestión o a la negligencia, caso en el cual habría un claro incumplimiento de la función pública, en desmedro del aseguramiento de las finalidades del Estado.

(...)

Por último, algunas autoridades permanecen inactivas como resultado de la corrupción, que tiene múltiples orígenes y manifestaciones que no es del caso recordar.

(...)

Pero la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico, también puede expresarse a través de acciones que, a pesar de mostrar una actividad positiva,

por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. En estos casos, al juez competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas por el deber parcialmente omitido.»

La Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario», establece dentro de los deberes del servidor público:

«Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(..)

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

13. Resolver los asuntos en el orden en que hayan ingresado al despacho, salvo prelación legal o urgencia manifiesta.

(...)

31. Ejercer, dentro de los términos legales, la jurisdicción coactiva para el cobro de las sanciones de multa.

(...))»

Así mismo, establece como prohibiciones:

«Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

(...)

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

(...))»

También establece como falta gravísima:

«Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

(...)

10. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los asuntos asignados. Se entiende por mora sistemática el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los asuntos a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral.

(...))»

Se observa que la legislación disciplinaria del servidor público establece un catálogo de deberes, prohibiciones y faltas relacionadas de manera directa o indirecta con el trámite oportuno de las actuaciones administrativas, entre ellas, el proceso de cobro coactivo, estableciendo igualmente que el incumplimiento de estos deberes, la incursión en las prohibiciones o la realización de conductas tipificadas como graves o gravísimas, serán constitutivas de falta disciplinaria (art. 26) castigada con las correspondientes sanciones que se establecen en el artículo 48 ibídem modificado por el artículo 9 de la Ley 2094 de 2021 «Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras»:

«Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las

conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.»

«Artículo 48. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El disciplinable está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
2. Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas.
5. Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
6. Amonestación escrita para las faltas leves culposas.»

#### 4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, concluye lo siguiente:

- i. Ratifica las conclusiones establecidas en los conceptos 110.004.2021, 110.012.2021, 110.43.2021, 110.036.2022 respecto de la aplicabilidad de las figuras jurídicas de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos contentivos de títulos ejecutivos fiscales y de la prescripción del proceso de cobro coactivo de éstos, en los términos allí establecidos.
- ii. La configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo contentivo del título ejecutivo fiscal, o la prescripción del proceso de cobro coactivo del título, de acuerdo a las circunstancias que lo originen, pudiera conllevar a establecer eventuales responsabilidades disciplinarias contra el (los) funcionario (s) responsables.

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'**» (Resaltamos en negrilla)

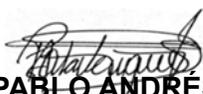
Igualmente le informamos que la señora Auditora General de la República expidió la Resolución Reglamentaria No. 002 del 31 de marzo de 2023 «Por la cual se suspenden términos en las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República por el disfrute de los días 3, 4 y 5 de abril de 2023 autorizados mediante Circular Interna 002 de

2023», suspensión que incluye la actuación administrativa en los derechos de petición y dentro de ellos la correspondiente a las consultas. Esta Resolución fue divulgada a través de la página web de la entidad.

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/quest/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](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fjimenez@auditoria.gov.co](mailto: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](http://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 ce74cf62. 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 Cargo
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro – Asesor de Despacho Grado 02
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
<i>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.</i>	