

Bogotá D.C.,
110

Señora

LUZ ELVIRA QUINTERO PEREZ

Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

info@contraloriabarrancabermeja.gov.co

Referencia: Concepto 110.084.2023
 SIA-ATC. 012023000701

Temas: *1. De la prescripción de procesos de jurisdicción coactiva derivados de procesos de responsabilidad o procesos administrativos sancionatorios fiscales.*
2. De la pérdida de fuerza ejecutoria de los fallos con responsabilidad fiscal o de los actos administrativos de imponen multa.
3. De los acuerdos de pago procesos de jurisdicción coactiva competencia de las contralorías.

Respetada Dra. Luz Quintero,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del viernes, 1 de septiembre de 2023, el cual fue radicado bajo No. 02331202302201 y SIA-ATC. No 012023000701, en el que se realiza las siguientes consultas:

«1. Es procedente que opere la prescripción en los Procesos Fiscales de Cobro Coactivo derivados de fallo de responsabilidad fiscal y multas sancionatorias. Y si es aplicable el Art. 817 del Estatuto Tributario, modificado por el Art. 86 de la Ley 788 de 2002, en materia de prescripción de la acción de cobro.

2. En caso de ser afirmativo la pregunta anterior, se puede aplicar la prescripción en los procesos de cobro coactivo, cuando existen registradas medidas cautelares pero no se ha ejecutado el remate de los bienes.

3. Es procedente decretar a prescripción de forma oficiosa por parte del funcionario ejecutor o debe ser rogada.

4. ¿Cuál es el término que tiene Contraloría Municipal de Barrancabermeja para culminar el proceso de cobro coactivo de actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal o sanciones administrativas?

5. Podría configurarse una falta disciplinaria para el funcionario ejecutor o de su superior jerárquico cuando continúa conociendo y tramitando un proceso de jurisdicción coactiva en el cual ha operado la prescripción de la acción de coloro o la pérdida de fuerza ejecutoria.

(...)

1. ¿Cuándo aplica la pérdida de ejecutoriedad de acto administrativo que dio origen a la obligación, luego

de transcurrir más de cinco años de haberse notificado el Mandamiento de Pago sin que se haya logrado el pago de la obligación? Y si se cuenta como gestión para evitar que el título ejecutivo pierda su ejecutabilidad o ejecutoriedad, la BÚSQUEDA DE BIENES DESPUÉS DE QUE PASARON CINCO (5) AÑOS POSTERIORES A LA NOTIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO y no se encontraron bienes para recaudo.

(...)

1. ¿Existe algún término perentorio para suscribir Acuerdo de Pago en los procesos de cobro coactivo?
2. Con la suscripción del Acuerdo de Pago se congela, suspende o reducen los intereses moratorios, o debe continuarse liquidando el crédito con sus respectivos intereses.
3. Con la suscripción del Acuerdo de Pago se suspenden las medidas cautelares decretadas dentro del proceso de jurisdicción coactiva.
4. ¿Los acuerdos de pago interrumpen la prescripción de la acción de cobro coactivo?»

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. De la prescripción de procesos de jurisdicción coactiva derivados de procesos de responsabilidad o procesos administrativos sancionatorios fiscales.

La jurisdicción coactiva entendida como un privilegio exorbitante de la administración para lograr cumplimiento de los fines estatales, está constituida en el caso de las contralorías territoriales, según su naturaleza, por dos grupos, 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 o caudales públicos, dicha diferencia, cobra importancia teniendo en cuenta que los primeros se encuentran regulados por régimen especial.

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 feneamiento 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 tácita en el artículo 92 aquellos que prestan mérito ejecutivo de la siguiente manera:

«Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente, ejecutoriadas.

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.»

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.» (Subrayado por fuera del texto)

Ahora bien, dado que legislador en la normatividad referente al proceso de cobro coactivo fiscal, Ley 42 de 1993, no contempló la figura de la prescripción, se hace necesario traer a colación lo siguiente:

El artículo 90 de la norma ibidem, reguló:

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

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA, respecto a la facultad y deber de cobro, determinó:

«Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.»

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

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

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

En el caso particular de los procesos de cobro derivados de la función fiscalizadora, el Consejo de Estado se pronunció en concepto del 15 de diciembre de 2009, Rad. 11001-03-06-000-2008-00014-00(1882)A, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, señaló:

«En conclusión, en el contexto del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 las Contralorías deben seguir como regla general el procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario, con las salvedades que se hacen enseguida respecto de las disposiciones especiales contenidas en las Leyes 42 de 1993 y

610 de 2000 para los procesos de cobro coactivo basados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal.»

Asimismo, en Concepto del 27 de mayo de 2019, Rad. 11001-03-06-000-2018-00154-00(2393), Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar, decantó:

«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.

(...)

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 la norma en comentario, 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.»

Dicho esto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, establece que si bien la norma especial que regula el proceso de cobro coactivo derivado de fallos con responsabilidad fiscal y multas impuestas en procesos administrativos sancionatorios fiscales no establecen un término preclusivo en el cual se deba culminar el mismo, pensar que no existe dicho término contraería los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa, indicando que auspiciaría en las entidades encargadas del recaudo obrar ineficaz y negligente, por lo que, realiza un análisis de las remisiones normativas existentes, concluyendo que en virtud del numeral 2 del artículo de 100 del CAPACA, la ausencia de regulación por parte de la norma especial, implica la deber de remitirse a los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario que desarrollan la prescripción de la acción de cobro y de la suspensión e interrupción de esta, de la siguiente manera:

«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:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.

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

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte

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» (Subrayado por fuera del texto)

En ese sentido, es claro que el proceso de cobro coactivo de conformidad con lo antes señalado prescribe en el término de 5 años contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo.

Ahora bien, la competencia para adelantar estos procesos se encuentra en cabeza del Contralor o del funcionario que tenga delegada esta función, pudiendo decretar de oficio o a petición de parte lo correspondiente.

En este punto, vale la pena resaltar que, de acuerdo con el actual Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, comporta uno de los deberes de los funcionarios público:

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

(...)

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

En ese sentido, el operador disciplinario podrá examinar la conducta del respectivo funcionario en el marco de los procesos de jurisdicción coactiva, quien tiene el deber de ejercer la jurisdicción de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable.

2. De la pérdida de fuerza ejecutoria de los fallos con responsabilidad fiscal o de los actos administrativos de imponen multa.

El artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa en su primer párrafo, que:

«Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.» Subrayado por fuera del texto.

Dicho lo anterior, lo atinente a la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, se encuentra regulada en el artículo 91 del mencionado código ubicado en la primera parte de este, por lo que, las contralorías como órgano autónomo debe darle aplicación en sus actuaciones.

Teniendo en cuenta ello, el artículo 91 ibidem, determinó:

«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.
4. Cuando pierdan vigencia.» Subrayado por fuera del texto.

Ahora bien, respecto a la pérdida de fuerza ejecutoria de los fallos con responsabilidad fiscal o de los actos administrativos de imponen multa, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto del 27 de marzo de 2019, Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar, Rad. 11001-03-06-000-2018-00154-00(2393), se pronunció:

«En el Concepto 1861, aprobado el 12 de diciembre de 2007, la Sala de Consulta hizo hincapié en la importancia que tiene la regla de la pérdida de la fuerza ejecutoria para el adecuado funcionamiento de la Administración. La Sala destacó que dicha figura pretende garantizar la eficacia de las actuaciones administrativas, lo que se traduce, más concretamente, en la sanción de «la inercia, inactividad o desidia de la Administración frente a sus propios actos». De igual manera, según fue señalado en dicha oportunidad, el mandato de obrar con diligencia y prontitud en la ejecución de los actos administrativos contribuye a la efectiva realización de los principios de eficacia, economía y celeridad que se encuentran reconocidos en el artículo 209 del texto constitucional. Por tal motivo, la aplicación del artículo 91.3 del CPACA en la fase previa al proceso de cobro coactivo encuentra pleno respaldo en la Constitución.

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. Sobre el particular, la Sala manifestó lo siguiente:

«Por lo tanto, resulta claro para la Sala que el cobro por jurisdicción coactiva es viable siempre y cuando no hayan cesado los efectos del acto administrativo que se pretende ejecutar, pues, la exigibilidad del acto administrativo es uno de los presupuestos básicos del proceso de cobro coactivo» (énfasis incluido en el texto).

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.

La anterior conclusión adquiere mayor solidez al recordar la naturaleza jurídica que tiene la actuación que, en estos casos, concluye con la expedición de los actos administrativos bajo análisis. 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 posteriores 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.»

En ese sentido, para un caso como el objeto de la consulta, la pérdida de fuerza de los fallos de responsabilidad fiscal y de los actos administrativos que imponen multa, es aplicable a la fase previa al proceso de cobro coactivo, es decir, que el término contemplado en el numeral 3 del artículo 91 de CPACA, correspondiente al plazo con que cuenta la Contraloría para que una vez en firme el acto administrativo respectivo, inicie el proceso de cobro coactivo.

Bajo este entiendo, la notificación del mandamiento de pago 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.

3. De los acuerdos de pago procesos de jurisdicción coactiva competencia de las contralorías.

Referente al marco normativo de los acuerdos de pago en los procesos de jurisdicción coactiva competencia de las contralorías, el artículo 96 de la Ley 42 de 1993, 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».

Dicho artículo decanta que en cualquier instancia del proceso de jurisdicción coactiva, el respectivo ente de control fiscal de común acuerdo con el deudor, podrán suscribir acuerdos de pago, lo que implica la suspensión de proceso coactivo, asimismo, suspende las medidas

decretadas, es decir que, una vez se suscribe el acuerdo, el ente fiscal, se encuentra en el deber de ordenar el levantamiento de las medidas cautelares que hubieren sido decretadas en marco del proceso coactivo.

Sin embargo, referente a la liquidación que debe surtir para la suscripción del acuerdo la Ley 42 de 1993, no desarrolla el procedimiento específico, así como tampoco el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, por lo que se hace necesario remitirse a las normas generales relacionadas al proceso administrativo de cobro coactivo.

En ese sentido, la 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.»

De acuerdo con lo anterior, este despacho en Concepto 110.035.2023, concluyó:

«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.»

Sin embargo, en lo referente a los intereses que se causan en los acuerdos de pago, se resalta que el Estatuto Tributario, 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.»

Al respecto, la Contraloría General de la República en Concepto CGR-OJ-2014 IE0175909, 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.»

Por su parte, este despacho en Concepto 110.035.2023, indicó:

«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 virtud de lo anterior, cada ente de control debe regular internamente el procedimiento de recaudo de cartera, el cual debe estar en consonancia con las normas especiales y generales de la materia, incluyendo lo relativo a los acuerdos de pago, resaltándose que de acuerdo a la postura de este Despacho y la posición de la Contraloría General de la República, la celebración de estos conlleva necesariamente la liquidación del valor de la deuda, los intereses y las costas a satisfacción, incluyéndose dentro de los intereses, no solo los causados hasta la fecha de celebración del acuerdo, sino también aquellos derivados del tiempo en el que se difiera la misma.

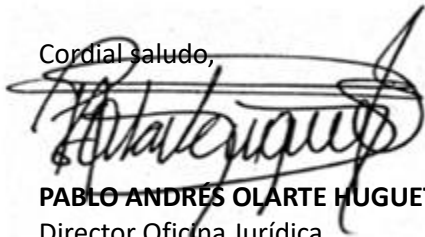
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho 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 236a8e81 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
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
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.	