



Radicado No: 2023110000901

Fecha: 13-01-2023

Bogotá,
110

Doctor
JULIO CESAR RODRÍGUEZ MONSALVE
Contralor Auxiliar – Responsabilidad
Contraloría General de Antioquia
Calle 42B No. 52-106 Piso 7, Of. 714 - CAD La Alpujarra
Medellín - Antioquia
atencionalciudadano@cga.gov.co

Referencia: Concepto 110.002.2023
 SIA-ATC. 012022001026

1. *Del cobro por jurisdicción coactiva*
2. *De la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos*
3. *De la prescripción en el proceso de cobro coactivo*
4. *De la interrupción del proceso de cobro coactivo*
5. *De la depuración y el saneamiento contable*

Respetado doctor Rodríguez Monsalve:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio 2022100014261 del 17 de noviembre de 2022 y radicado en la AGR el 22 de noviembre de 2022 con el número 2022-233-002898-2 bajo el SIA-ATC. 012022001026, en el que consulta lo siguiente:

«Los interrogantes sobre los cuales se eleva consulta serían los siguientes:

- 1- ¿Respecto a los procesos de jurisdicción coactiva originados en los títulos ejecutivos que contempla el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, les son aplicables la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de que trata el numeral 3 del artículo 91 del CPACA? En caso de ser afirmativa la respuesta a esta pregunta, ¿cuál sería la consecuencia jurídica para dichos procesos? ¿se tendrían que dar por finalizados por falta de competencia temporal? ¿Sería potestativo para el funcionario de cobro declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo y podría continuar conociendo de dichos procesos?

En caso de no ser aplicable la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de que trata el numeral 3 del artículo 91 del CPACA para los actos administrativos contemplados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, ¿cuál sería el fundamento jurídico para no aplicarla?



- 2- ¿Respecto a los procesos de jurisdicción coactiva originados en los títulos ejecutivos que contempla el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, les son aplicables la figura la figura (sic) de la prescripción y la interrupción de la acción de cobro (sic) contemplados en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario? ¿cuál sería la consecuencia jurídica para estos procesos en donde ha operado la prescripción? ¿se tendrían que dar por finalizados por falta de competencia temporal? ¿Sería potestativo para el funcionario de cobro declarar la prescripción de la acción de cobro, o podría continuar conociendo y ejerciendo la jurisdicción coactiva en dichos procesos?

En caso de no ser aplicable la figura de la prescripción y la interrupción de la acción de cobro contemplados en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario para los actos administrativos contemplados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, ¿cuál sería el fundamento jurídico para no aplicarlas?

- 3- ¿Respecto a los procesos de jurisdicción coactiva originados en los títulos ejecutivos que contempla el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 serían imprescriptibles y gozarían de alguna protección constitucional o legal que avale su imprescriptibilidad? En caso de ser afirmativa la respuesta ¿cuál sería el fundamento jurídico?
- 4- Para las contralorías territoriales y respecto a las obligaciones originadas en los títulos ejecutivos que contempla el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 que se cobran a través de los procesos de Jurisdicción coactiva ¿les serían aplicables las disposiciones sobre depuración y saneamiento contable de que trata el parágrafo 4 del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015? Fundamentar jurídicamente la respuesta.»

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) del cobro por jurisdicción coactiva; ii) de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos; iii) de la prescripción en el proceso de cobro coactivo; iv) de la interrupción del proceso de cobro coactivo; y v) de la depuración y el saneamiento contable.

1. Del cobro por jurisdicción coactiva

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

La Corte Constitucional mediante sentencia C-113 de 2022 declaró inexecutable los artículos del 106 al 123 del Decreto-Ley 403 de 2020 con excepción del artículo 108, correspondientes al Título XII sobre Jurisdicción Coactiva, así como también declaró la reviviscencia de la Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», en el Capítulo IV (artículos 90 a 98); ley esta última que establece:

«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 Civil¹, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan. (...)»

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

«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 Ante la derogatoria de este Código por la Ley 1564 de 2012, hoy se rige por el procedimiento establecido en la «Sección Segunda – Proceso Ejecutivo» del Código General del Proceso (artículos 422 a 472).

1. Los que tengan reglas especiales se registrarán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se registrarán 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.»

La Ley 1066 de 2006 «Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones» en su artículo 5º, determina:

«Artículo 5º. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)»

Respecto de esta norma, el Consejo de Estado se pronunció en el concepto 1882 del 05 de marzo de 2008 ampliado en el concepto 1882A del 15 de diciembre de 2009, estableciendo en este último:

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

(...)

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

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en cuanto a los procesos fiscales de cobro coactivo en reciente concepto CGR-OJ-0091-2022 (2022IE0046014 del 18 de mayo de 2022), manifestó:

«Consecuencia de los efectos de la sentencia C-113 de 2022, (...), se tiene que, a partir del 25 de marzo de 2022, para el Procedimiento Fiscal de Cobro Coactivo (PFC) de la Contraloría General de la República se deben aplicar los artículos 90 al 98 de la Ley 42 de 1993.

(...)

Adicionalmente, también se deben aplicar como normas especiales para el Procedimiento Fiscal de Cobro Coactivo (PFC) los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 103 de la Ley 1474 de 2011.

En consecuencia, el ejecutor, en este caso, debe remitirse a lo dispuesto en la Sección Segunda, Proceso Ejecutivo, Título Único, Proceso Ejecutivo, del Código General del Proceso, que regula actualmente dicha materia.»

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

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

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

(...)

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

2.1. CONFLICTO DE NORMAS EN EL TIEMPO

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

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

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

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

(...)

3. CONCLUSIÓN.

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

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

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

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

«3. CONCLUSIÓN.

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

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

En el concepto 110.002.2017, adicionalmente se anotó:

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

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

Así, las contralorías deben aplicar en sus procesos de cobro coactivo que iniciaron a partir del 2 de julio

de 2012, derivados de obligaciones fiscales contenidas en fallos de responsabilidad fiscal, multas derivadas del proceso sancionatorio fiscal o una póliza de seguros y demás garantías que se integren a fallos de responsabilidad fiscal, las disposiciones de la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y en los vacíos de estas, las disposiciones de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012, en su orden.

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

2. 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 caso de determinarse la responsabilidad fiscal se estaría frente a un fallo con responsabilidad fiscal y si es la imposición de sanción, se trataría de resolución que así lo establezca; actos administrativos que van a constituir el título ejecutivo susceptible de cobro por jurisdicción coactiva.

En el caso del proceso de responsabilidad fiscal, la misma Ley 610 de 2000 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.» (Negrilla fuera del texto)

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^[255], 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^[256]. Es clara cuando además de ser expresa, aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido^[257]. Finalmente es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar sometida a plazo o a condición^[258].»

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^[19] y como lo ha expresado la Sala^[20]: 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».^[21]

Frete 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»^[22].

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»^[23].

Teniendo en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia, el acto administrativo que constituye título ejecutivo debe estar en firme, el 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 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.»

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 (mencionado en su petición) 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 periodo, 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.* (...)

La jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a su vez, ha profundizado en el alcance de esta definición. 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. (...)

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.

(...)

(...) 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.* (...)

(...)

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 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.

(...)

(...) 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.»

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.

3. De la prescripción en el proceso de cobro coactivo

El legislador en la normatividad referente al proceso de cobro coactivo fiscal establecida en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 no contempló la figura de la prescripción ni de la caducidad 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 una normativa especial. Por lo tanto, en este punto del análisis, corresponde examinar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el anteriormente mencionado concepto 2393 del 27 de marzo de 2019, que 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.»

Este Despacho en concepto 110.004.2021 (Radicado 20211000001111 del 22 de enero de 2021) respecto de la prescripción y la pérdida de fuerza ejecutoria de los títulos ejecutivos fiscales, con base en el Concepto 2393 del 27 de marzo de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado pluri-relacionado, anotó:

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

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

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

No obstante, como se indicó en precedencia, el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 impone que la aplicación de parte primera de esa norma cubija a “todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades” es decir, obliga en su aplicación a los entes de control fiscal, por lo que es imperativo remitirse a ellas.

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

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

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

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

Conclusiones

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

iii) Los procesos de cobro por jurisdicción coactiva de títulos ejecutivos fiscales (Fallos con responsabilidad fiscal) son objeto de prescripción de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 112 del Decreto-Ley 403 de 2020, teniendo en cuenta la condición establecida en el 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.»** (Negrilla fuera del texto)

Ahora, respecto al destino que deben seguir los procesos de cobro coactivo en que ocurra la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo contentivo del título ejecutivo o que se configure la prescripción de la acción de cobro coactivo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 1552 del 8 de marzo de 2004 determinó:

«1. En la jurisdicción coactiva, el funcionario competente, no solo puede sino que debe decretar de oficio el archivo de los procesos de cobro en los cuales aparezca evidentemente la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que dieron le origen a aquellos, todo sin perjuicio de la eventual responsabilidad disciplinaria que pueda deducirse por el acaecimiento de la prescripción.

2. El funcionario ejecutor que advirtiendo la existencia de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto, o de la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro en los procesos en los que se libró mandamiento de pago y no se notificó al deudor dentro de los términos de ley, decide continuar con el proceso de cobro coactivo, podría ser responsable por los perjuicios que con las actuaciones se generen

al demandado y por los gastos y costos en que la administración incurrió.»

Posición jurídica ratificada en el ya relacionado concepto 2393, así:

«Con arreglo a este planteamiento, una vez se constata que ha obrado el fenómeno de la pérdida de la fuerza ejecutoria del fallo con responsabilidad fiscal o la prescripción de la acción de cobro, el servidor público competente se encuentra llamado a declarar dicha circunstancia de manera oficiosa. El proceso de jurisdicción coactiva, en razón de lo anterior, debe ser archivado ante la imposibilidad de que prosiga su trámite y, según se explica a continuación, se debe llevar a cabo la correspondiente depuración contable.»

4. De la interrupción del término de prescripción y suspensión de la acción de cobro

La Ley 42 de 1993, especial para el cobro coactivo de los organismos de control fiscal, no establece de manera puntual las causales de suspensión del proceso, sin embargo, contempla el siguiente evento generador de suspensión:

«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.»

Atendiendo la remisión normativa establecida en el artículo 90 de la Ley 42 de 1993, el Código General del Proceso, establece:

«Artículo 159. Causales de interrupción. El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá:

1. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de la parte que no haya estado actuando por conducto de apoderado judicial, representante o curador ad litem.

(...)

La interrupción se producirá a partir del hecho que la origine, pero si este sucede estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente. Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento.»

Sobre la suspensión del proceso por el fallecimiento del deudor, la Corte Constitucional en la sentencia de tutela T-214 del 13 de marzo de 2003, concluyó:

«El juez tiene el deber de interrumpir el proceso, cuando es advertido sobre el fallecimiento del deudor en los procesos ejecutivos, dada la necesidad de notificar la existencia de la obligación a los herederos, para que éstos preparen su intervención en el juicio antes de ser involucrados al mismo, y cuando esto no acontece tiene que proceder a invalidar lo actuado, para salvaguardar los intereses de las personas no vinculadas al litigio. Habida cuenta que la interrupción del proceso comporta el interés público determinante de adelantar actuaciones que pueden vulnerar los intereses de las personas que no han sido convocadas al litigio, pretermitiendo las oportunidades procesales que permiten el saneamiento. no procedía declarar la nulidad del mandamiento de pago respecto de quienes fueron debidamente

notificados y están debidamente representados en el proceso, al tenor de lo previsto en el numeral 4° del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil. La nulidad de todo lo actuado, por la falta de notificación de los títulos ejecutivos a los herederos de uno de los deudores, compele al acreedor a convocarlos a éstos para continuar la actuación, cuando de tal convocatoria, conforme a su conveniencia, podría válidamente prescindir. Y se pone al acreedor a portas de una eventual prescripción de todas las acciones cambiarias, que nada tendría que ver con su falta de acción. De suerte que el Juez y la Sala accionada quebrantaron los derechos fundamentales de la entidad accionante al declarar una nulidad inextenso, que afecta a los herederos de uno de los veintiséis deudores obligados, y al conminar al acreedor solidario a vincularlos a estos para proseguir la actuación, dando lugar a una eventual prescripción de la acción cambiaria. Derechos que corresponde al Juez Constitucional restablecer.»

Así mismo, el CPACA, normatividad aplicable a estos procesos según lo anotado en numerales anteriores, establece en su artículo 101 unas causales de suspensión del cobro coactivo así:

«Artículo 101. Control jurisdiccional. (...)

(...) Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y

2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

(...))»

Finalmente, el artículo 818 de Estatuto Tributario, modificado por el artículo 81 de la Ley 6ª de 1992, aplicable para los procesos de cobro coactivo fiscal adelantados por las contralorías, establece:

«Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción. 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.»

De conformidad a la normatividad relacionada, se tiene que el proceso de cobro coactivo fiscal se suspende en los siguientes eventos: i) por acuerdo de pago; ii) por muerte del deudor en tanto se notifica debidamente del proceso a sus herederos; iii) por suspensión del título ejecutivo por parte de la jurisdicción contencioso administrativo; iv) por estar pendiente el resultado del proceso contencioso administrativo de nulidad del título ejecutivo; v) por la admisión de la solicitud del concordato; y vi) por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa

5. De la depuración y el saneamiento contable

El artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014» modificado por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’», establece en cuanto a la depuración y saneamiento contable:

«Artículo 238. Movilización de activos.

(...)

Parágrafo 4º. En los eventos en que la cartera sea de imposible recaudo **por la prescripción** o caducidad de la acción, **por la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen** o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada y por tanto no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente; las entidades públicas ya señaladas, podrán realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

(...)» (Negrilla fuera de la norma)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el tantas veces mencionado concepto 2393, respecto del saneamiento contable, dijo:

(...) la depuración contable es una importante herramienta de saneamiento que, inspirada en los principios constitucionales a los que se acaba de hacer referencia, procura mejorar la gestión de la cartera de las entidades públicas. El esclarecimiento de la situación real de las finanzas públicas y la consecuente concentración del esfuerzo de recaudo son las dos principales herramientas que la depuración contable pone a disposición de las entidades que llevan a cabo este proceso. (...)

(...)

En el caso particular de los fallos con responsabilidad fiscal, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales son las únicas entidades que cuentan con la totalidad de la información requerida para establecer si, con fundamento en las causales establecidas por la ley, es procedente el castigo de cartera. Esta conclusión encuentra fundamento en los artículos 268 y 272 del texto constitucional, disposiciones que encomiendan a estas autoridades el ejercicio del control fiscal en los distintos niveles de la Administración. En ese sentido, en atención a que son ellas las encargadas de sustanciar los procesos de responsabilidad fiscal y de adelantar el cobro coactivo —competencias cuya

práctica les obliga a conocer, entre otras cuestiones, la fecha de ocurrencia de los hechos investigados, el momento en que se expide el fallo con responsabilidad y el instante en que se interrumpe la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo—, tales autoridades son las únicas que pueden determinar si es procedente la depuración contable.

(...)

Según se ha dicho, corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales elaborar los informes que den cuenta del acaecimiento de las causales consignadas en el parágrafo 4 del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015. Dicha actuación administrativa tiene un manifiesto carácter negativo, en atención a que tiene por objeto identificar las obligaciones que se ajustan a la descripción legal de la cartera de imposible recaudo. De igual manera, tales entidades deben excluir tales obligaciones de su gestión de cobro, de tal suerte que puedan concentrar sus esfuerzos en el recaudo de las demás obligaciones que no se vean afectadas por las circunstancias señaladas en la disposición.

Como se ha explicado en este concepto, la actuación administrativa bajo examen no concluye en este punto. Para que esto ocurra, es necesario que el castigo de cartera anteriormente descrito encuentre un reflejo adecuado en los estados contables de las entidades que han sufrido el daño patrimonial. En consecuencia, una vez han cumplido con la parte de la depuración contable que les compete, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen el deber de remitir esta información para que tales entidades adelanten el cruce de cuentas correspondiente. Esta solución posibilita la conclusión de todas las fases de la depuración contable y permite superar los inconvenientes que se presentan cuando dicha depuración se realiza respecto de fallos con responsabilidad fiscal y multas impuestas por la Contraloría.

(...)

(...) De conformidad con los argumentos expuestos en este concepto, la Sala concluye que la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales sí se encuentran llamadas a participar en la actuación administrativa de depuración contable. En concreto, por las razones anteriormente señaladas, tienen el deber de elaborar los informes que den cuenta del acaecimiento de las causales consignadas en el parágrafo 4 del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015. Igualmente, están obligadas a excluir tales obligaciones de su gestión de cobro, de tal suerte que puedan concentrar sus esfuerzos en el recaudo de las demás obligaciones que no se vean afectadas por las circunstancias señaladas en la disposición. Por último, deben remitir la anterior información a las entidades que han sufrido el detrimento patrimonial detectado, de modo que ellas puedan realizar el cruce de cuentas correspondiente.

De la lectura de la norma se obtiene que, en las contralorías es factible la participación en la depuración y saneamiento contable de los valores correspondientes a aquellos procesos de cobro por jurisdicción coactiva adelantados por estos organismos, cuando ocurra alguna de las situaciones resaltadas de la norma: i) prescripción de la acción de cobro; o ii) pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19

de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

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

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

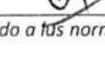
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y flijimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón **SIA**, seleccionar la opción **SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO**, luego, seleccionar el botón **Encuesta de Satisfacción** e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña d20c9655. También puede consultar su solicitud en el botón **Consultar Solicitud** ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		12/01/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		12/01/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		12/01/2023

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.