

Bogotá D.C.,
110



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202303302
Fecha: 28 de noviembre de 2023 04:28:52 PM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: Contraloría Departamental del Amazonas

Doctora
JHENNIFER CASTRO FURAGARO
Contraloría Departamental del Amazonas
Carrera 11 # 11-35 Barrio Victoria Regia
Leticia – Amazonas
responsabilidadfiscal@cdamazonas.gov.co
contraloria@cdamazonas.gov.co

Referencia: Concepto 110.101.2023
 SIA-ATC. 012023000853
 1. *Del proceso de jurisdicción coactiva*
 2. *De la prescripción del proceso de jurisdicción coactiva*

Respetada doctora Jhennifer:

La Auditoría General de la República recibió, a través de correo electrónico del 20 de octubre de 2023, su requerimiento contenido en el oficio CDA-130-818 de la misma fecha, el cual fue radicado en la AGR el 11 de octubre de 2023 con el número 02331202302580 bajo el SIA-ATC. 012023000853, en el que consulta lo siguiente teniendo en cuenta la declaratoria de inexecutable Título XII del Decreto-Ley 403 de 2020 y la reviviscencia del Capítulo IV de la Ley 42 de 1993 por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-113 de 2022:

«¿Procede de oficio o a petición de parte el archivo del proceso de jurisdicción coactiva cuando han transcurrido los cinco (05) años que establece el artículo 817 del Decreto 624 de 1989 y se tienen bienes embargados? En el caso que no se haya realizado la búsqueda de bienes y no se ha encontrado bien alguno, ¿Procede el archivo del proceso por prescripción de conformidad con la norma citada anteriormente?.»

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 nuestra 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 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).

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 proceso de jurisdicción coactiva; y ii) De la prescripción del proceso de jurisdicción coactiva.

1. Del proceso de 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.

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, establece el deber del recaudo de las obligaciones en las entidades públicas y las reglas para ello, así:

«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.»

La Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», estable en el Capítulo IV la jurisdicción coactiva, anotando:

«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. (...)»

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, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció en el concepto 1882 del 05 de marzo de 2008 ampliado en el concepto 1882-A 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.»

Esta Oficina en el Concepto 110.032.2014 (Radicado 20141100042181 del 02 de octubre de 2014) respecto del procedimiento del cobro coactivo en las contralorías, señaló:

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).

«(...) 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.»

Se tiene entonces que para el ejercicio de la facultad del cobro coactivo de los créditos contenidos en títulos ejecutivos originados en la vigilancia y control fiscal (fallos con responsabilidad y sanciones fiscales de multa) a favor de las contralorías, su procedimiento en primer lugar se rige por la regulación de la Ley 42 de 1993, en segundo lugar, proceden las normas del Título IV de la Primera Parte del CPACA y luego las normas del Estatuto Tributario. Además, ante los vacíos o aspectos no regulados en la norma especial o en las normas del Estatuto Tributario, dichos aspectos se tramitarán con las disposiciones de la Primera Parte del CPACA y en su defecto a las establecidas en el hoy Código General del Proceso.

Para el cobro coactivo de los demás títulos ejecutivos, el procedimiento será el establecido en el Título IV de la Primera Parte del CPACA, seguido del consagrado en el Estatuto Tributario.

2. De la prescripción del cobro coactivo

Tal como lo anotó esta Oficina en el concepto 110.004.2021 (Radicado 20211000001111 del 22 de enero de 2021), la prescripción del cobro coactivo «...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.»

Ahora bien, atendiendo a la declaratoria de inexecutable de las normas del Decreto-Ley 403 de 2020 que regularon la prescripción y la reviviscencia de la Ley 42 de 1993, observamos que la reglamentación especial -Ley 42 de 1993- no contiene norma referente a la prescripción del cobro coactivo; igualmente, en el capítulo Título IV de la Primera Parte del CPACA referente al procedimiento administrativo de cobro coactivo tampoco se consagra norma alguna referente a este fenómeno jurídico.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto radicación número 11001-03-06-000-2018-00154-00(2393) del 27 de marzo de 2019 en referencia a la aplicación de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos relacionados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993,

y de la prescripción de la acción de cobro, conceptuó:

«La coexistencia de las anteriores disposiciones ha dado lugar al surgimiento de criterios enfrentados sobre la normativa aplicable a los actos administrativos enlistados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993. De ser válida la remisión al Estatuto Tributario o al Código Civil, las reglas de la prescripción serían aplicables al cobro de las indemnizaciones y de las multas establecidas en estos actos. De lo contrario, de ser aplicable la regla general establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la pérdida de la fuerza ejecutoria sería el criterio legal que tendría que ser tomado en consideración.

De acuerdo con las razones que se explican a continuación, a juicio de la Sala, no existen argumentos valederos que lleven a concluir que el empleo de alguna de estas figuras es excluyente respecto de la otra. Por el contrario, en atención a que cada una de ellas explica el acaecimiento de fenómenos completamente distintos en el curso del proceso de responsabilidad fiscal-cobro coactivo, ambas han de ser utilizadas en el campo que ahora se analiza. La pérdida de la fuerza ejecutoria se aplica en la fase en que se debe establecer la ejecutoriedad del acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal o que impone la multa. La regla de la prescripción del Estatuto Tributario, por otra parte, se utiliza en el proceso de jurisdicción coactiva, en el que la validez de la ejecución depende de la prescriptibilidad de la acción de cobro.

De conformidad con este planteamiento, la regla de la prescripción a la que se acaba de hacer referencia fija un límite temporal cierto, dentro del cual la Contraloría debe concluir de manera efectiva el recaudo de las obligaciones dinerarias.

(...)

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.

(...)

De acuerdo con la norma en comento [artículo 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 los argumentos analizados en este apartado, la Sala concluye que las reglas establecidas en esta materia deben ser aplicadas al caso particular que se analiza en este concepto. En consecuencia, al hacer efectivo el cobro de los actos administrativos enlistados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría debe tener en cuenta que se encuentra legalmente obligada a concluir el proceso de cobro coactivo dentro del término perentorio de cinco años fijado en las normas en cuestión. Esto no es óbice para que, tal como las mismas disposiciones lo autorizan, sea posible ordenar la suspensión del proceso durante la diligencia de remate. En cualquier caso, aun cuando se presente esta última circunstancia, el Estatuto Tributario establece reglas claras que imponen la pronta reanudación de los términos, lo que garantiza la rápida culminación del proceso de recaudo y, de modo no menos importante, la efectiva realización del principio de la seguridad jurídica.

(...)

(...) De ahí que, tal como se explica en este concepto, la figura de la prescripción contenida en el artículo 817 del Estatuto Tributario, la cual incluye la regla que ordena el inicio del cómputo del término de cinco años una vez se ha notificado el mandamiento de pago, deba ser aplicada en los procesos de jurisdicción coactiva, por expreso mandato del Legislador.

(...)

(...) Por otra parte, la regla de la prescripción contenida en el Estatuto Tributario, por expreso mandato del artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, precisa el término máximo que debe observar la Contraloría para concluir efectivamente el proceso de recaudo.»

De otra parte, es necesario señalar que el decreto de medidas cautelares en el proceso de cobro coactivo, como tal, no afecta la declaratoria de la prescripción, pues son instituciones jurídicas diferentes. Consecuencia del decreto de la prescripción de la acción de cobro, viene el levantamiento de las medidas cautelares dictadas.

Tal como lo anota el concepto del Consejo de Estado relacionado anteriormente, continuando con las reglas del procedimiento establecidas en el artículo 100 del CPACA, acudimos a la normativa contenida en el Estatuto Tributario - Decreto 624 de 1989 «Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales», encontrando las siguientes disposiciones:

«Artículo 817. Término de prescripción de la acción de cobro. 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. **El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago**, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

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

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

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

Por ello, si respecto de las medidas cautelares decretadas y practicadas se ha dictado auto de suspensión de la diligencia de remate, se suspenderá el término de prescripción hasta tanto se resuelva la acción jurisdiccional interpuesta, esto de acuerdo con lo establecido en el artículo 818 del Estatuto Tributario, relacionado anteriormente, además en los siguientes artículos:

«Artículo 831. Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:
(...)

5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(...»

«Artículo 835. Intervención del contencioso administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que

fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción»

«Artículo 837. Medidas preventivas

(...)

Parágrafo. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas.»

La Ley 1066 de 2006 establece:

«Artículo 17. Lo establecido en los artículos 8º y 9º de la presente ley para la DIAN, se aplicará también a los procesos administrativos de cobro que adelanten otras entidades públicas. **Para estos efectos, es competente para decretar la prescripción de oficio el jefe de la respectiva entidad.**» (Resaltamos en negrilla)

La prescripción de la acción de cobro se encuentra establecida como una excepción al mandamiento de pago en el numeral 6 del artículo 831 del Estatuto Tributario, así:

«Artículo 831. Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

(...)

6. La prescripción de la acción de cobro, y (...)

Es así como una vez interpuesta la excepción, se deberá decidir sobre ella y de probarse, el funcionario ejecutor deberá declararla y ordenar la terminación del proceso, tal como lo indica el artículo 833 del Estatuto Tributario. Igual declaración y orden se debe dar en caso de advertencia de su configuración de manera oficiosa.

Respecto a la declaratoria oficiosa de la prescripción de la acción fiscal, en el ya relacionado concepto 2393 de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se anotó:

«Teniendo en cuenta el marcado interés que suscitan para este análisis la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos y la prescripción de la acción de cobro, resulta oportuno llamar la atención sobre la siguiente consideración, en la que la Sala explicó las implicaciones que tiene la depuración contable sobre estas dos figuras:

«En este caso, no se presenta, a juicio de la Sala, inconveniente alguno de interpretación pues cuando el área financiera y contable o el grupo de ejecución coactiva, adviertan que el acto perdió fuerza ejecutoria o que operó la prescripción deberá informarlo para que se proceda en forma simultánea al archivo del expediente, independientemente de la responsabilidad fiscal o disciplinaria que pueda caberle a los funcionarios respectivos».

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.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.093.2023 (Radicado 1002-202303126 del 10 de noviembre de 2023), con base en el concepto 1552 de 2004 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concluyó:

«Por lo anterior, una vez analizado cada caso de manera individual y particular por parte del respectivo funcionario competente, se deberá establecer si se cumplen con los presupuestos fácticos y jurídicos para que se configure o no las causales de pérdida de ejecutoriedad o prescripción según corresponda, lo cual le permitirá tomar de oficio o a petición de parte la respectiva decisión.»

En este punto es preciso aclarar que lo anotado por usted en su escrito referente al concepto 110.043.2021 proferido por esta Oficina, se trata efectivamente de una transcripción de apartes de la sentencia C-662 del 08 de julio de 2004 de la Corte Constitucional, efectuada para ilustrar la diferencia entre las figuras jurídicas de la prescripción y de la caducidad, teniendo en cuenta que las normas de cobro coactivo del Decreto-Ley 403 de 2020, vigente para dicha fecha, solamente contemplaban las figuras de la prescripción y de la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo. Esta sentencia se refiere a las figuras de la prescripción y la caducidad de manera general ante demanda del artículo 91 del antiguo Código de Procedimiento Civil, no obstante, observamos que la normatividad específica sobre el cobro coactivo se determina de manera clara la procedencia de la declaratoria oficiosa de la figura de la prescripción.

En el mencionado concepto 110.043.2021, esta Oficina concluyó respecto de la prescripción:

«6. Conclusiones

(...)

ii) La acción de cobro coactivo de los títulos ejecutivos fiscales (dentro de ellos los fallos con responsabilidad fiscal) son objeto de prescripción de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 112 del Decreto-Ley 403 de 2020, teniendo en cuenta la condición establecida en el párrafo transitorio de dicho artículo. **Para los procesos con mandamiento de pago notificado en fecha anterior a la entrada en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020, el término de prescripción de la acción de cobro es de cinco (5) años de conformidad con lo establecido en los artículos 817 y 818 del Decreto-Ley 624 de 1989 - Estatuto Tributario, por remisión expresa del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.**

iii) **La suspensión del proceso de cobro por jurisdicción coactiva se presenta** ante la suscripción del acuerdo de pago de conformidad con el inciso primero del artículo 121 del Decreto-Ley 403 de 2020 **y por el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la providencia contentiva del título ejecutivo cobrado, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 161 del Código General del Proceso en concordancia con el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario y del numeral 4 del artículo 114 del Decreto-Ley 403 de 2020 y la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado.**

La reanudación del proceso se da de manera inmediata ante el incumplimiento del acuerdo de

pago, o **una vez decidida la nulidad y restablecimiento del derecho, según la causal de suspensión dada.**

(...)

- v) **La terminación del proceso de cobro coactivo se da i)** por prosperar las excepciones interpuestas (cuando ellas conlleven a la terminación), **ii)** por la cancelación total de la obligación, y **iii) por el acaecimiento de la prescripción en los términos** del inciso segundo del artículo 112 del Decreto-Ley 403 de 2020 y **de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario**. La cesación de la gestión de cobro solo procede en los eventos establecidos en el artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020. La suspensión del proceso no se encuentre establecida en la normatividad como causal de terminación del proceso o de cesación de la acción de cobro.» (Resaltamos en negrilla las partes aplicables al presente concepto)

Además de este concepto y los anotados previamente, esta Oficina Jurídica se ha pronunciado en otros conceptos jurídicos sobre el tema de la prescripción de la acción de cobro en el proceso de cobro coactivo, de los cuales traemos a colación los siguientes:

Concepto 110.036.2022 (Radicado 20221100019301 del 09 de junio de 2022):

«5. Conclusiones

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

- iv) La prescripción de la acción de cobro en los procesos de cobro coactivo adelantados por las contralorías es procedente en los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014, siendo este de cinco años contados a partir del día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, siendo procedente su interrupción únicamente en los eventos establecidos en el artículo 818 del Estatuto Tributario.»

Concepto 110.065.2023 (Radicado 1102-202302119 del 10 de agosto de 2023):

«iii. La prescripción del cobro coactivo se presenta cuando la administración no ha efectuado la recuperación de los valores contenidos en el título ejecutivo cobrado a favor de la entidad, dentro del término de cinco (5) años contados a partir de la firmeza del acto administrativo título ejecutivo; término que se suspende para el trámite del mandamiento de pago y se reanuda una vez efectuada esta actuación procesal.

La prescripción del cobro coactivo puede conllevar a posibles responsabilidades disciplinarias y fiscales; para las primeras por el incumplimiento al deber del cobro coactivo o la negligencia en su trámite, y para la segunda por cuanto dicha prescripción conlleva a un menoscabo en el patrimonio público.»

Otros conceptos jurídicos de esta Oficina respecto a la prescripción de la acción de cobro en el proceso de cobro coactivo susceptibles de consulta, son: 110.004.2021 (Radicado 20211000001111 del 22 de enero de 2021), 110.002.2023 (Radicado 20231100000901 del 13 de enero de 2023), 110.022.2023 (Radicado 1102-2023007019 del 08 de marzo de 2023), 110.038.2023 (Radicado

1102-202301226 del 09 de mayo de 2023), 110.048.2023 (Radicado 1102-202301564 del 15 de junio de 2023), 110.084.2023 (Radicado 1102-202302841 del 13 de octubre de 2023).

3. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, se concluye lo siguiente:

- i. El cobro coactivo de las acreencias de las entidades públicas y dentro de ellas de las contralorías, es una función exorbitante del Estado en cuanto es juez y parte dentro de dicho proceso que se adelanta para el cobro de las acreencias dinerarias a favor de la entidad respectiva.
- ii. La prescripción puede ser alegada a petición del ejecutado como excepción al mandamiento de pago según el artículo 831-6 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario; sin embargo, también puede ser decretada de oficio por el funcionario ejecutor de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 817 de este Estatuto, concordante con el artículo 17 de la Ley 1066 de 2006.
- iii. El decreto de medidas cautelares en el proceso de cobro coactivo no afecta, *per se*, la declaratoria de la prescripción, pues son instituciones jurídicas diferentes. Consecuencia del decreto de la prescripción de la acción de cobro, viene el levantamiento de las medidas cautelares dictadas. No obstante, si respecto de las medidas cautelares decretadas y practicadas se ha dictado auto de suspensión de la diligencia de remate, se suspenderá el término de prescripción hasta tanto se resuelva la acción jurisdiccional interpuesta en atención a las disposiciones del Estatuto Tributario.

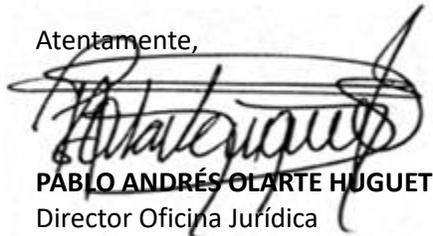
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

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

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 fljimenez@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 ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña f49bff98. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Cargo
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro – Profesional Especializado Grado 4
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
<i>Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.</i>	