



**Radicado No: 20211100043861**

**Fecha: 16-12-2021**

Bogotá,  
110

Doctora

**EVELIM QUICENO BECERRA**

Jefe Oficina Jurídica

Carrera 8 No. 10-42, Local 1, Edificio Di Bari-Contraloría Municipal de Floridablanca

[juridica@contraloria-floridablanca-santander.gov.co](mailto:juridica@contraloria-floridablanca-santander.gov.co)

Floridablanca Santander

Referencia:      Concepto 110.092.2021  
                         SIA-ATC. 012021000870  
                         Alcance del artículo 45 de la Ley 2155 de 2021

Doctora Evelim,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento a través de correo electrónico, el 4 de noviembre de 2021, con radicado nro. 20212330019172 y el SIA ATC 012021000870, en el que realiza la siguiente consulta:

1. *¿Es aplicable a los procesos de cobro coactivo cuyo título valor es una sanción puesta a funcionario, las reducciones de tasa de interés establecidas en el artículo 45 de la ley 2155 del 14 septiembre del 2021? ¿En caso positivo existe alguna circular, resolución o acto administrativo que lo adopte?*
2. *¿Es aplicable a los procesos de cobro coactivo cuyo título valor es un fallo con responsabilidad fiscal, las reducciones de tasa de interés establecidas en el artículo 45 de la Ley 2155 del 14 septiembre del 2021? ¿En caso positivo existe alguna circular, resolución o acto administrativo que lo adopte?*

Previo a dar respuesta sobre el tema consultado, 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, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; 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.

Sobre la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control

fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció 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).

Este Despacho, para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico frente a la consulta realizada, procede a realizar el análisis de normas y jurisprudencia que se encuentran al alcance de todos, a exponer algunas consideraciones jurídicas y a emitir concepto de manera general sobre el tema consultado, pues como se expuso, serán las contralorías en el marco de su competencia quienes analizarán y la aplicarán al caso específico.

Así mismo, le informamos 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 orientar y facilitar la aplicación normativa, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

De otra parte, es importante tener en cuenta que, el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020, «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el termino para la resolver las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

**(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.**

(...) (Resaltado fuera de texto)

A su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 11913 del 25 de noviembre de 2021, determinó: «*Artículo 1. Prorrogar hasta el 28 de febrero de 2022, la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional declarada mediante Resolución 385 de 2020 y prorrogada a su vez por las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020, 222 y 738 y 1315 de 2021.*»

En consecuencia, para la atención de peticiones se continúa con los términos señalados en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

## 1. DEL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA

El Decreto Legislativo 403 de 2020, «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal»; en el artículo 166 del derogó entre otras disposiciones el capítulo IV, artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, relacionado el procedimiento de Jurisdicción Coactiva.

El mismo Decreto Legislativo en el Título XII, artículos 106 a 123 desarrolla el procedimiento de «**Jurisdicción Coactiva**», que por competencia les corresponde a los órganos de control fiscal del país ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivos los títulos ejecutivos de que trata este Título.

Es importante precisar que el artículo 107 ibídem, dispone que para el trámite del proceso de jurisdicción coactiva de los órganos de control fiscal se rige por leyes especiales:

Las reglas de procedimiento para el cobro coactivo de los órganos de control fiscal: los procesos de cobro **coactivo de competencia de los órganos de control fiscal para hacer efectivos los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título se rigen por las normas previstas en el presente Decreto Ley; los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011.**

A falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, las siguientes normas:

1. El Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. El Estatuto Tributario.
3. La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. El Código General del Proceso. (Resaltado fuera de texto)

Teniendo en cuenta el tema consultado, es relevante conocer el contenido del artículo 110 del Decreto 403 de 2020, sobre los títulos ejecutivos fiscales que prestan mérito ejecutivo son:

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

En materia de control fiscal, existe un marco normativo para el cobro de títulos ejecutivos fiscales, que no admite interpretación.

## 2. ALCANCE DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY 2155 DE 2021

El Gobierno Nacional expidió la Ley 2155 de 2021, «Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones» y el artículo 45 dispone:

REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA LOS SUJETOS DE OBLIGACIONES ADMINISTRADAS POR LA DIAN ASÍ COMO RESPECTO DE LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES DEL ORDEN TERRITORIAL. **Para las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial**, que se paguen hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, y para las facilidades de pago que se suscriban con la DIAN y los entes territoriales hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 respecto a las obligaciones que presenten mora en el pago a treinta (30) de junio de 2021, y cuyo incumplimiento se haya ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, las sanciones y la tasa de interés moratoria se reducirán y liquidarán en los siguientes términos:

A. Las sanciones, incluyendo aquellas que se liquiden en actos administrativos independientes, y sus actualizaciones se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto previsto en la legislación aduanera, cambiaria o tributaria.

B. La tasa de interés moratoria establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario, será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al veinte por ciento (20%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

PARAGRAFO 1. En caso de incumplimiento, las resoluciones mediante las cuales se otorgó la facilidad de pago, prestarán mérito ejecutivo, sin que se requiera de liquidación oficial u otro acto, y procederá el procedimiento de cobro coactivo respectivo por la suma total de la obligación más el ciento por ciento (100%) de las sanciones e intereses sobre los cuales versa dicha facilidad de pago. Para tal fin, los intereses serán reliquidados a la tasa establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. Si el incumplimiento de la facilidad de pago corresponde a la declaración de retención en la fuente, se aplicará lo dispuesto en el artículo 580-1 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 2. **La presente disposición aplica igualmente para las obligaciones parafiscales de determinación y sancionatorias que se encuentren en proceso de cobro adelantado por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP.** Lo anterior, no aplica a los aportes e intereses del Sistema General de Pensiones. (Resaltado fuera de texto).

La norma transcrita es clara al precisar que en los casos que se aplica:

«[...] **las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial,**  
[...]  
[...] **para las obligaciones parafiscales de determinación y sancionatorias que se encuentren en proceso de cobro adelantado por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP»**

A su vez la Subdirección de Normativa y Doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN expidió el 5 de noviembre de 2021, emitió el concepto general 100208192-415 «sobre el artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés **para los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN.**» (Resaltado fuera de texto).

Este concepto hace la siguiente salvedad:

«[...]

Valga anotar que, aun cuando **dicha disposición versa igualmente sobre impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial, así como sobre obligaciones parafiscales**, lo aquí analizado se referirá exclusivamente a las obligaciones administradas por la DIAN, teniendo en cuenta la competencia de esta Entidad. (cfr. Artículo 1 del Decreto 1742 de 2020).» (Resaltado fuera de texto)

Frente al siguiente interrogante la DIAN conceptúa:

[...]

**3) ¿Cómo funcionan en términos generales las reducciones de que trata el artículo 45 de la Ley 2155 de 2021?**

En primer para acceder a las reducciones del artículo 45 *ibidem* es necesario el cumplimiento previo de los siguientes requisitos:

- i. El pago o la suscripción de facilidades de pago con la DIAN de las obligaciones, sanciones e intereses de que trata el citado artículo 45 hasta el 31 de diciembre de 2021
- ii. Que se trate de obligaciones administradas por la DIAN que presenten mora en el pago a 30 de junio de 2021, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Resolución DIAN N°. 000126 de 2021 y en concordancia con lo previsto en el artículo 1608 del Código Civil.
- iii. Que el incumplimiento se haya ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19
- iv. En cumplimiento de lo antepuesto, permite:
  - v. Reducir las sanciones actualizadas al 20% del monto previsto en la legislación tributaria, aduanera o cambiaria, sin perjuicio de las sanciones mínimas contempladas en las diferentes normativas aplicables.
  - vi. La liquidación del interés moratorio empleando una tasa de interés diario equivalente al 20% de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia, al momento del pago.
  - vii. Nótese que por obligaciones administradas por la DIAN debe entenderse según el artículo 1 de la Resolución DIAN N° 000126 de 2021 aquellas señaladas en el artículo 1 del Decreto 1742 de 2020, las cuales corresponden, entre otras, a:
    - viii. Impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien sea que se trate de impuestos internos o al comercio exterior, y demás obligaciones y sanciones tributarias.
    - ix. Tributos aduaneros, obligaciones derivadas de la gestión aduanera y demás obligaciones y sanciones aduaneras.

x. Obligaciones y sanciones contempladas en el régimen cambiario de competencia de la DIAN. El concepto de la DIAN detalla con claridad que el artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, tiene un ámbito de aplicación restrictivo.

### 3. CONCLUSIÓN

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

- i) Para el trámite del proceso de jurisdicción coactiva de competencia de los órganos de control fiscal del país se aplican las normas previstas en los artículos 106 a 123 del Decreto Ley 403 de 2020; 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011.
- ii) Según el artículo 110 del Decreto Ley 403 de 2020, los títulos ejecutivos fiscales que prestan mérito ejecutivo son:
  - ✓ Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas
  - ✓ Las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
  - ✓ Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.
- iii) El artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, hace referencia a obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial y para las obligaciones parafiscales de determinación y sancionatorias que se encuentren en proceso de cobro adelantado por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP.

Como ya se manifestó con antelación, la Auditoría General de la República no puede ni debe tener injerencia en las decisiones de sus entes vigilados, por tanto el concepto se emite de manera general.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, manifestándole además que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020, «Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.» autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

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 de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultados en nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co), siguiendo la ruta <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, adjuntamos un formato de encuesta para diligenciarlo y remitirlo a la dirección de correspondencia Avenida Calle 26 N° 69 76 Torre 4 piso 18 de Bogotá, o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [gcalosma@auditoria.gov.co](mailto:gcalosma@auditoria.gov.co) Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingrese por el botón SIA, seleccione la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO , estando allí, escoja 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 b7e61dd0, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA ATC y contraseña citada.

Cordial saludo,

**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Genith Carlosama Mora		13-12-2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		xx-12-2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		xx-12-2021

*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.*