



Radicado No: 2021100000961

Fecha: 21-01-2021

Bogotá,
110

Doctor
RICARDO ARCINIEGAS GARCÍA
Subcontralor Delegado
Contraloría General de Santander
coactiva@contraloriasantander.gov.co

Referencia: Concepto 110.002.2021
SIA-ATC. 012020000837
1. De la jurisdicción coactiva en los órganos de control fiscal
2. Cesación de la gestión de cobro: Artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020
3. Transito normativo - Aplicación del Decreto-Ley 403 de 2020

Cordial saludo doctor Arciniegas García:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio Consecutivo 112 del 30 de noviembre de 2020 allegado mediante correo electrónico de la misma fecha, radicado bajo el SIA-ATC. 012020000837, en el que hace la siguiente consulta previa exposición del inciso primero del artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020:

“Por lo anterior, ¿pueden las Contralorías sanear la cartera antigua que tenga más de 10 años después de notificados los mandamientos de pago y no se hayan encontrado bienes en aplicación al primer párrafo (sic)? o ¿se hace necesario esperar que el Contralor General de la República fije los criterios de eficiencia de acuerdo con la reglamentación que imparta para que las contralorías territoriales lo puedan aplicar?”

Debo manifestar que la Contraloría General de Santander en aplicación de la ley 1066 de 2005 que nos remitió al Estatuto Tributario y adoptando las Resoluciones Orgánicas que para esos efectos profirió la Contraloría General de la República, desde el año 2010 al 2015 utilizó la figura del Art. 820 del Estatuto Tributario (remisión de las deudas tributarias), resoluciones que no han sido derogadas y que para esta Contraloría continúan vigentes. En tal sentido, ¿es posible utilizar la misma figura de la REMISION y presentar la (sic) Comité Interno de Cartera (la cual esta creado –sic y sigue vigente) la cartera de difícil cobro, bajo los criterios ya establecidos para su aprobación?”

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicarle que, 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).

Es de mencionar que no es competencia de la Auditoría General de la República indicar la manera como deben proceder sus sujetos de control y vigilancia fiscal como lo son las contralorías y los fondos de bienestar social de las mismas, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte en un asunto que le corresponde vigilar posteriormente. Teniendo en cuenta nuestra competencia en la vigilancia y control, 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.

Se precisa que la consulta en estudio corresponde a una situación particular y concreta referente al trámite, actuación y definición de unos procesos de cobro por jurisdicción coactiva, lo cual es de manejo de la administración de la Contraloría Departamental de Santander, por ello la consulta jurídica no es general ni abstracta; así las cosas y teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; debiendo abstenemos de emitir concepto sobre el asunto o situación individual y concreta planteada, que pueda llegar a ser sometida a vigilancia; por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

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.

Finalmente, le informamos 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 resolución de 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

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

[f auditoriageneral](#) [t auditoriagen](#) [i auditoriagen](#) [a auditoriageneralcol](#)

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

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.

(...)

Por lo anterior, este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico frente al tema puesto a consideración, procede a traer a colación las normas referentes que se encuentra al alcance de todos, a exponer algunas consideraciones jurídicas y emitir concepto de manera general y abstracta respecto del tema contenido en su solicitud, pues como se expuso anteriormente, será la dependencia respectiva de dicha contraloría, la encargada de analizar la norma y darle aplicación al caso específico que ha sido planteado:

1. De la jurisdicción coactiva en los órganos de control fiscal

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, determina:

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El numeral 5 del artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, da al Contralor General de la República entre otras, las siguientes atribuciones:

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

(...)

El artículo 272 de la carta, modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019 referente a la vigilancia de la gestión fiscal en el nivel territorial, en su inciso sexto, determina las funciones de los contralores territoriales respecto de las dadas al Contralor General de la república, en los siguientes términos:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las

funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...)

Finalmente, el artículo 274 constitucional modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 04 de 2019, determina:

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

(...)

Las normas superiores anotadas, nos indican que la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, son los órganos que ejercen la función pública de la vigilancia y el control fiscal sobre los fondos y bienes públicos, así como también que son ellos mismos, quienes ejercen el cobro por jurisdicción coactiva de los títulos ejecutivos o créditos relativos a la gestión fiscal tales como los fallos de responsabilidad fiscal, multas fiscales, pólizas de seguros y demás garantías.

Este Despacho en concepto 110.12.2020 (Radicado No: 20201100006241 del 31-03-2020), concluyó respecto del cobro por jurisdicción coactiva a cargo de los órganos de control fiscal:

Con la expedición del CPACA podemos concluir que dependiendo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo y su régimen legal, se habla de dos procesos de cobro coactivo al interior de las contralorías: i) un cobro coactivo fiscal y ii) un cobro coactivo administrativo.

i) *Cobro coactivo fiscal: se refiere al cobro de los créditos derivados del control fiscal y de los fallos con responsabilidad fiscal, de las pólizas y garantías integradas al fallo con responsabilidad fiscal y de las multas impuestas en procesos sancionatorios de tipo fiscal (artículos 92, 101 y 104 de la Ley 42 de 1993).*

Las reglas para este cobro coactivo serán en su orden: las establecidas en los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, en el proceso de jurisdicción coactiva del Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012), en la Ley 610 de 2000 y en la Parte Primera del CPACA.

Con la expedición del Decreto-Ley 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, las reglas para el cobro coactivo de estos títulos ejecutivos serán, de conformidad a lo establecido en el artículo 107, las establecidas en el Título XII de este Decreto-Ley, en los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y en el artículo 103 de la Ley 1474 de 2011 y de manera supletoria, las establecidas en el Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el Estatuto Tributario, en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código General del Proceso. Aclarando que dichas reglas serán aplicables a los créditos constituidos con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha normatividad, esto es a partir del 16 de marzo de 2020.

- ii) *Cobro coactivo administrativo: se refiere al cobro de los créditos provenientes de multas resultantes de los procesos disciplinarios, de las acreencias relacionadas en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 y demás acreencias diferentes a las del numeral anterior.*

Las reglas para este cobro coactivo serán en su orden: las establecidas en los artículos 98 a 101 del CPACA, en los artículos 823 a 843 del Decreto 624 de 1989, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales" - ET, en la Parte Primera del CPACA, y en el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

El Decreto-Ley 403 de 2020 "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal", en su Título XII (artículos 106 a 123) reglamenta la jurisdicción coactiva en los órganos de control fiscal. Sin embargo, de conformidad a la norma del artículo 107, esta reglamentación se refiere únicamente al cobro de los títulos ejecutivos fiscales o también llamados créditos fiscales, que se relacionan en el artículo 110:

Artículo 107. 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.*

Artículo 110. Títulos ejecutivos fiscales. Prestan mérito ejecutivo:

- 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.*

Con lo anterior se tiene que el cobro por jurisdicción coactiva de otros créditos diferentes a los establecidos en el Decreto-Ley 403 de 2020, deberán tramitarse de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), es decir, por las normas especiales establecidas en cada órgano de control o en su defecto por lo normado en Título IV de la Parte Primera del CPACA y en el Estatuto Tributario y en los aspectos no previstos en ellas, en las reglas de procedimiento de la Primera Parte del CPACA y en su defecto el Código General del Proceso respecto del proceso ejecutivo.

2. Cesación de la gestión de cobro: Artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020

Dentro de la reglamentación novedosa del Decreto-Ley 403 de 2020, el legislador extraordinario determinó la cesación de la gestión de cobro de créditos fiscales en los siguientes términos:

Artículo 122. Cesación de la gestión de cobro. Los órganos de control fiscal excluirán de su gestión de cobro las obligaciones que, a la entrada en vigencia de esta norma, cuenten con una antigüedad de más de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda.

Igualmente, se excluirán de dicha gestión las obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Contralor General de la República; así como los procesos de cobro coactivo que se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación.

En los anteriores casos, se ordenará el archivo del proceso de cobro coactivo y se informará a la entidad afectada con el daño patrimonial para que esta proceda a adoptar las medidas y decisiones necesarias para el saneamiento contable.

Los órganos de control fiscal podrán reabrir los procesos de cobro dentro de los cinco (5) años siguientes a su archivo por las razones previstas en este artículo, cuando se identifiquen bienes de propiedad del deudor y se establezca mediante prueba sumaria ocultamiento de bienes o cualquier otra maniobra para eludir la efectividad del cobro coactivo.

La norma transcrita nos trae los casos en que la acción de cobro debe cesar: i) cuando no se hayan encontrado bienes con los que se pueda pagar la obligación, siempre y cuando el mandamiento de pago se haya notificado más de 10 años atrás contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, esto es, el 16 de marzo de 2020; ii) cuando el cobro de la obligación resulte antieconómica en razón a la cuantía de la misma, resultando más oneroso la gestión de cobro (esta causal debe ceñirse a la reglamentación que establezca el Contralor General de la República); iii) cuando el cobro coactivo se adelante contra personas fallecidas; y iv) cuando el cobro se adelante contra personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación. Para los casos i), iii) y iv), el legislador permite que el cobro coactivo se reabra cuando se encuentren bienes con los cuales se pueda pagar la obligación debida.

De los cuatro eventos consagrados por el legislador para la procedencia de la cesación del cobro por jurisdicción coactiva por parte de los órganos de control fiscal, solamente para la aplicación de uno de ellos - ii) cuando el cobro de la obligación resulte antieconómica en razón a la cuantía de la misma, resultando más oneroso la gestión de cobro - es necesario la reglamentación que para el caso expida el Contralor General de la República, habiéndose dado ello mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-000044-2020 del 09 de octubre de 2020, en la cual se establece que para la procedencia de esta causal se requiere: i) que el valor del título a la fecha de su expedición sea inferior a 4 salarios mínimos mensuales vigentes, sin incluir intereses ni costas; ii) que hayan transcurrido más de 18 meses desde la notificación del mandamiento de pago, y iii) que durante

eses lapso de tiempo (18 meses de la notificación del mandamiento de pago), no se hayan encontrado bienes para garantizar el pago de la deuda; a estas condiciones, hay que agregar la excepción establecida en el artículo 3 de la norma reglamentaria, que establece su improcedencia cuando la obligación se encuentre amparada por garantía real, bancaria o de compañía de seguros.

En cuanto a la reglamentación expedida por el Contralor General de la República, consideramos, por su título, los considerandos y las disposiciones establecidas, que dicha reglamentación está dirigida al interior de la CGR y no se reglamenta de manera general para todos los órganos de control fiscal, como fue ordenado por el legislador extraordinario; por tanto, correspondería a las contralorías territoriales, solicitar la aclaración respectiva.

Esta cesación de la gestión de cobro especial establecida en la nueva legislación, busca el saneamiento contable de las entidades afectadas por los títulos ejecutivos no ejecutados y la descongestión de los entes de control fiscal respecto de procesos ejecutivos que llevan varios lustros sin que se pueda hacer efectivo el cobro de las acreencias por tornarse, si no imposible, si por lo menos, muy difícil cobro, representando más desgaste administrativo y de recursos tanto económicos como humanos, lo que en últimas conlleva más pérdida al erario.

Ahora bien, habiendo dejado en claro que los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal son de dos clases: fiscales y administrativos, y que cada uno tiene sus propias reglas, pero que en caso de vacíos en ellas, se puede acudir de manera supletiva entre otras normas, a las del 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"), tenemos que esta última consagra:

Artículo 820. Facultad del Administrador. Los Administradores de Impuestos Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes.

Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución, allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.

Podrán igualmente suprimir las deudas que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna, siempre que, además de no tenerse noticia del deudor, la deuda tenga una anterioridad de más de cinco años.

De la lectura de la norma transcrita se obtiene que ésta consagra la terminación del proceso de cobro de la obligación en dos casos: i) por la muerte del contribuyente (deudor), y ii) por la inexistencia de respaldo, bienes embargados o garantía que respalde la deuda, supeditando esta situación a que no se tenga noticia (ubicación) del deudor y que la deuda tenga una antigüedad superior a 5 años.

Encontramos que estas causales de terminación del cobro coactivo, se encuentran establecidas de manera expresa en el Decreto-Ley 403 de 2020 así: respecto de la causal del numeral i), se

consagra en la parte final del inciso segundo del artículo 122, y respecto de la causal del numeral ii), se encuentra en el inciso primero del mismo artículo 122; por lo anterior y teniendo en cuenta que el Decreto-Ley 403 de 2020 regula de manera específica los temas del control fiscal y dentro de ellos el cobro coactivo fiscal y puntualmente la cesación de la gestión de cobro, la aplicación supletoria de otras normas como el Estatuto Tributario para este aspecto, no es procedente.

3. Transito normativo - Aplicación del Decreto-Ley 403 de 2020

Dentro de la Parte Primera de la Ley 153 de 1887 “Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887” referente a las “Reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes”, el legislador estableció en el artículo 40:

Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

La Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” modificó este artículo en el sentido de determinar de manera expresa las actuaciones procesales que se debían continuar bajo la ley anterior, dejando la norma modificada en los siguientes términos:

Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.”

La Corte Constitucional en examen de constitucionalidad del primigenio artículo 40 de la Ley 153 de 1887, en sentencia C-200 de 2002, concluyó:

4.2 El entendimiento dado por la jurisprudencia del principio de aplicación general inmediata de la ley procesal

El artículo 40 de la ley 153 de 1887 consagra la regla general de aplicación inmediata de la ley procesal en los siguientes términos:

(...)

Ahora bien, sobre este artículo, la Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse recientemente en la

Sentencia C- 619 de 2001, al examinar el tema del tránsito de legislación de las normas aplicables en los procesos de responsabilidad fiscal a partir de la Ley 610 de 2000, providencia en la que se formularon precisiones sobre el contenido de la disposición bajo estudio por la Corte, que resultan relevantes en esta ocasión para el examen de los cargos planteados en este proceso.

Así en esa oportunidad al estudiar el tema del efecto de las leyes en el tiempo y el tránsito de las normas procesales, señaló la Corte lo siguiente:

“Normas constitucionales relativas al efecto de las leyes en el tiempo. Desarrollo legal de las mismas. Normas relativas al tránsito de las leyes procesales.

(...)

5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

(...)

“En los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtir la notificación”.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

6. Con todo, dentro del conjunto de las normas que fijan la ritualidad de los procedimientos, pueden estar incluidas algunas otras de las cuales surgen obligaciones o derechos substanciales. En efecto, la naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, como puede ser por ejemplo un código de procedimiento, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las

formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos substanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva. Para no contrariar la Constitución, la ley procesal nueva debe respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de este tipo de disposiciones materiales, aunque ellas aparezcan consignadas en estatutos procesales”[52] .(subrayas fuera de texto)

A manera de resumen de lo dicho por la Corte en la citada Sentencia puede concluirse que en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución sólo impone como límite el respeto de los derechos adquiridos y la aplicación de los principios de legalidad y de favorabilidad penal. Por fuera de ellos, opera una amplia potestad de configuración legislativa.

En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

En este sentido, dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. Tal es precisamente el sentido del artículo 40 de la ley 153 de 1887 objeto de esta Sentencia.

(Negrilla y subraya propia del texto)

El legislador extraordinario del Decreto-Ley 403 de 2020, respecto a su vigencia y derogatorias y de manera específica en lo atinente a la jurisdicción coactiva, estableció:

Artículo 166. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto Ley rige a partir de su publicación, (...); deroga las normas que le sean contrarias, especialmente (...); los artículos (...) 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, (...) de la Ley 42 de 1993, (...).

De lo anterior se obtiene que la nueva norma derogó toda la normatividad que sobre el tema establecía la Ley 42 de 1993, por tanto, a partir de su entrada en vigencia, es decir del 16 de marzo de 2020, la normatividad a aplicar para el cobro por jurisdicción coactiva, es la establecida en el Decreto-Ley 403 de 2020, dejando a salvo de acuerdo al artículo 107 ibídem, que en lo no regulado allí, se aplicara en su orden: i) el Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ii) el Estatuto Tributario, iii) la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y iv) el Código General del Proceso.

Así mismo, determinó que la disposición del artículo 108 referente a la prelación de los créditos fiscales y la establecida en el artículo 111 respecto a los intereses moratorios, solamente se aplicaría a los títulos constituidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma, esto es del 16 de marzo de 2020.

En igual sentido, se determinó que la disposición del artículo 109 referente a la preferencia del cobro coactivo adelantado por los órganos de control fiscal y la establecida en el artículo 112 sobre ejecutoriedad y prescripción, solamente se aplicará a los procesos en que el mandamiento de pago se expida con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.

En cuanto a las instancias en el proceso de cobro coactivo establecido en el artículo 113, esta norma será aplicada solamente a los procesos iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto-Ley, es decir, del 16 de marzo de 2020.

Las disposiciones del artículo 121 sobre acuerdos de pago y del inciso segundo del artículo 122 referente a la cesación de la gestión de cobro en razón a la cuantía del título, el legislador extraordinario supeditó su aplicación a la reglamentación que para el caso expidiera el Contralor General de la República, por tanto, hasta que dicha reglamentación sea expedida, no es posible su aplicación.

Sobre la vigencia y aplicación del Decreto-Ley 403 de 2020, este Despacho en Concepto 110.55.2020 se pronunció de manera amplia.

4. Conclusiones

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

- i) El artículo 122 del Decreto-Ley 403 de 2020 determina como mandato expreso, la cesación de la gestión de cobro de las obligaciones en las cuales no se haya encontrado bienes para su pago y cuyo mandamiento de pago se haya notificado con una antigüedad superior a 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, esto es, del 16 de marzo de 2020.
- ii) Igualmente, el legislador extraordinario estableció de manera diáfana que para aplicar la cesación de la gestión de cobro de las obligaciones por la causal de la cuantía del título ejecutado, establecida en la parte primera del inciso segundo del artículo 122 ibídem, se debe estar a la reglamentación que para el efecto expidiera el Contralor General de la República, la cual se encuentra en la Resolución Orgánica 000044 de 2020 como se expuso en párrafos anteriores.
- iii) El artículo 166 del Decreto-Ley 403 de 2020 establece de manera expresa la derogatoria de todas las normas que le sean contrarias, sin que por ello, se tenga que relacionar de manera expresa todas y cada una de ellas, sino que simplemente se debe efectuar la comparación normativa para determinar su vigencia o derogatoria.

- iv) La aplicación supletoria de normatividad diferente a la establecida en el Decreto-Ley 403 de 2020, solo es dable para aquellos aspectos no regulados según lo establecido en el artículo 107 ibídem, por tanto, temas como la cesación del cobro coactivo de los títulos ejecutivos fiscales al encontrarse regulado en este cuerpo normativo, no es susceptible de trámite por norma diferente a la especial.

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>

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:

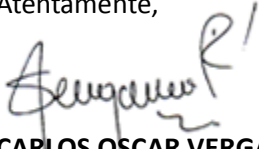
“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes 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)

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, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la

contraseña 0cf9bb16, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.



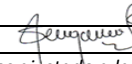
Atentamente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		20/01/2021
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		21/01/2021
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		21/01/2021

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.