



Radicado No: 20211100027061

Fecha: 27-08-2021

Bogotá,
110

Doctora
EVELIM QUICENO BECERRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Contraloría Municipal de Floridablanca
Carrera 8 No. 10-42 Local 1 Edificio Di Bari
Floridablanca – Santander
juridica@contraloria-floridablanca-santander.gov.co

Referencia: Concepto 110.056.2021
 SIA-ATC. 012021000522

1. *Del proceso de cobro coactivo en los organismos de control fiscal*
2. *De las medidas cautelares en el proceso coactivo*
3. *Del límite de los embargos y de la inembargabilidad en los procesos de cobro coactivo*
4. *Terminación del proceso de cobro coactivo por muerte del ejecutado*

Doctora Evelim:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 7 de julio de 2021, el cual fue radicado con el No. 20212330010802 del 8 de julio de 2021 y bajo el SIA-ATC. 012021000522, en el que consulta:

1) En los procesos de cobro coactivo, cuando se ordenó como medida cautelar, el embargo de dineros de una cuenta de ahorros o de CDTs que posee el deudor como persona natural en una entidad bancaria, ¿Cuál es el límite de inembargabilidad? Y, de existir un límite ¿En qué casos opera la referida figura?

2) En los procesos de cobro coactivo, ¿El fallecimiento del deudor es causal de terminación del proceso? o, en su lugar, ¿El proceso debe proseguir contra los respectivos herederos del deudor fallecido? ¿cuál es el procedimiento a seguir?

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 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.

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).

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.

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.

1. Del proceso de cobro coactivo en los organismos de control fiscal

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: de juez y parte para el cobro forzoso de los créditos a su favor.

De conformidad con los artículos 268-5, 272 y 274 de la Constitución Política de 1991 modificados por los artículos 2º, 4º y 5º del Acto Legislativo 04 de 2019 *“Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”*, respectivamente, 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 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.

La Corte Constitucional en Sentencia C-919 de 2002, respecto de la constitucionalidad de algunos apartes del Decreto-Ley 267 de 2000 referentes al ejercicio de la jurisdicción coactiva en la Contraloría General de la República, dijo:

“3.1 Una de las diferencias existentes entre lo que disponía la Constitución derogada y la de 1991 en cuanto a las atribuciones del Contralor General de la República, es, precisamente, que aquella (artículo 60) no incluía la función de “ejercer la jurisdicción coactiva” respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un “alcance” a consecuencia de su gestión oficial.

Siendo ello así, surge entonces con claridad que adelantar los procesos respectivos de carácter ejecutivo para reintegrar al patrimonio público dineros de propiedad del Estado o de entidades suyas, así como, en algunos casos, las sumas en que se haya fijado el resarcimiento de perjuicios a favor del Estado, no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye una de las materias fundamentales de su función. No culmina la actividad de la Contraloría con el simple examen de las cuentas, ni se detiene tan sólo en la “vigilancia de la función fiscal”, ni se limita a la exigencia de informes a los empleados encargados de ella, como antes acontecía. Ahora se extiende al cobro ejecutivo de las sumas de dinero que adeude el servidor o ex servidor público, e inclusive, el particular, respecto de quien se estableció la existencia de una responsabilidad fiscal a su cargo, cuando voluntariamente no se produce el pago de la acreencia a favor del fisco.

Se trata, así, de una atribución nueva que no tenía la Constitución anterior y que, en ese punto, hacía nugatoria la labor desarrollada por la Contraloría General de la República.

La nueva normatividad constitucional distingue dos procesos claramente determinados, de naturaleza y objeto diferentes.

El primero, de carácter declarativo, en el cual habrá de discutirse con la plenitud de las garantías y con respeto absoluto al derecho de contradicción, si existe o no una responsabilidad de carácter fiscal, esto es, de contenido patrimonial, a cargo de alguien “por la gestión fiscal” que desempeñaba en forma permanente o transitoria. Es este, como se advierte, un proceso de conocimiento en el cual inicialmente existe incertidumbre sobre la existencia de la obligación o su inexistencia, que, por lo mismo, constituye el objeto del debate. A tal incertidumbre se le pone fin con el fallo que para el efecto habrá de proferirse por la Contraloría General de la República.

El segundo proceso, a contrario del anterior, no es de carácter declarativo. En él no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado. Al contrario, ya se sabe quién debe y cuánto como consecuencia de haber sido declarada su responsabilidad fiscal en un fallo anterior, dotado de firmeza. En este caso, si el obligado no paga ya sea de una sola vez o en la forma que se convenga para el efecto, se parte de la existencia cierta de la acreencia a favor del Estado para procurar su recaudo. No es ya un proceso de conocimiento, sino de ejecución. Es decir, se trata de obtener de manera compulsiva el pago de la obligación o, dicho de otra manera, el objeto de este nuevo proceso es la “realización coactiva del derecho” que ya tiene definida su certeza y que por ello no está sometido a discusión.”

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, entre otras, con las siguientes disposiciones:

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.

De la normatividad transcrita, concluimos que las disposiciones establecidas en el Título XII del Decreto-Ley 403 de 2020, se aplican solo a los títulos ejecutivos fiscales determinados en dicha norma.

Los organismos de control fiscal tienen otros créditos a su favor tales como las multas provenientes de las sanciones disciplinarias, las multas provenientes de incumplimientos en la ejecución de su propia contratación, las pólizas de seguros y demás garantías respecto de sus bienes propios, los fallos jurisdiccionales a su favor, las multas disciplinarias, etc., los cuales son susceptibles de cobro por jurisdicción coactiva.

Con la expedición de la Ley 1066 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones” se le otorga la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas que en razón a sus funciones deban recaudar rentas o caudales públicos, para cuyos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

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), estableció el procedimiento administrativo de cobro coactivo de las obligaciones a favor de las entidades públicas, en los siguientes términos:

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 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo

para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

- 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*
- 2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*
- 3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.*
- 4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*
- 5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.*

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.

Es pertinente traer a colación lo dicho por este Despacho en referencia al cobro coactivo por parte de los organismos de control fiscal en el concepto 110.12.2020:

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.

En el mismo sentido, en el concepto 110.012.2021 (Radicado No: 20211100006481 del 09 de marzo de 2021), concluyó:

Los órganos de control fiscal tiene la competencia para cobrar sus créditos a través de la jurisdicción coactiva bajo las normas respectivas dependiendo del tipo de título ejecutivo a cobrar: 1) para los títulos ejecutivos fiscales (cobro coactivo fiscal), las normas contenidas en la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y en el Decreto-Ley 403 de 2020, con sus correspondientes remisiones normativas (Título IV CPACA, Estatuto Tributario, Primera Parte CPACA y CGP); normas que se aplicarán de acuerdo a la fecha en que se haya notificado el mandamiento de pago en el respectivo proceso; 2) para los demás títulos ejecutivos (cobro coactivo administrativo), se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011 - CPACA y sus correspondientes remisiones normativas (Estatuto Tributario, Primera Parte del CPACA y CGP).

Igualmente, respecto de los títulos ejecutivos diferentes de los fiscales, cobrados por jurisdicción coactiva en los organismos de control fiscal, en el concepto 110.002.2021 (Radicado No: 20211100000961 del 21 de enero de 2021), concluyó:

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.

En el más reciente concepto 110.052.2021 (Radicado No: 20211100024021 del 28 de julio de 2021), este Despacho concluyó:

- i) *Los organismos de control fiscal tienen la competencia para adelantar el recaudo de las obligaciones a su favor a través del cobro coactivo, para lo cual cuenta con dos procedimientos dependiendo del título ejecutivo a cobrar: 1) tratándose de títulos ejecutivos fiscales (fallos con responsabilidad fiscal, pólizas de seguros y garantías vinculadas al fallo con responsabilidad fiscal, y multas fiscal) el procedimiento será el establecido en el Decreto-Ley 403 de 2020, la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011; y en lo no regulado en aquél, en el CPACA, el Estatuto Tributario y el Código General del Proceso, es en su orden; 2) para los demás títulos ejecutivos (multas por sanción disciplinaria, multas derivadas de su contratación, pólizas y garantías de los procesos contractuales y/o que amparen sus bienes, sentencia y decisiones jurisdiccionales, entre otros) el procedimiento aplicable será el establecido en su propio reglamento, si lo tiene, de no ser así, en las disposiciones del título IV de la Primera parte del CPACA, en el Estatuto Tributario, y en el Código General del Proceso.*

En uno y otro caso se debe tener en cuenta que el título ejecutivo debe contenerse en documento y con las características para que preste mérito ejecutivo: contener una obligación clara, expresa y exigible.

Otros pronunciamientos sobre el cobro coactivo por parte de los organismos de control y su procedimiento, han sido dados por este Despacho en los conceptos 110.004.2021, 110.002.2021, 110.70.2020, 110.12.2020, 110.002.2017, 110.029.2015, 110.021.2015, 110.040.2014 y 110.032.2014, entre otros.

2. De las medidas cautelares en el proceso coactivo

Respecto a las medidas cautelares en el proceso de cobro coactivo de los títulos ejecutivos fiscales el Decreto-Ley 403 de 2021, establece:

*Artículo 117. Embargo y secuestro. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago y en cuaderno separado, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.
(...)*

En el artículo 109 establece la prelación de las medidas cautelares decretadas y practicadas en estos procesos, sobre las adoptadas en los procesos concursales; así mismo, en el artículo 118 establece que los dineros que deban consignarse provenientes de la medida cautelar, se debe depositar en el Banco Agrario de Colombia.

Este cuerpo normativo establece, ante lo no contemplado en él, la remisión a las normas del Capítulo IV de la Primera Parte del CPACA, al Estatuto Tributario, a la Primera Parte del CPACA y al Código General del Proceso, en su orden.

La Ley 1437 de 2011 - CPACA, no contempla reglamentación alguna respecto a las medidas cautelares en el proceso de cobro coactivo administrativo, sin embargo, establece la remisión normativa así:

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.

Por la remisión normativa vamos al Decreto-Ley 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, encontrando que establece:

Artículo 837. Medidas preventivas. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.
(...)

De las normas anteriores se establece que en los procesos de cobro coactivo tanto fiscal como administrativo, se pueden decretar medidas cautelares de manera previa o simultáneamente con la expedición del mandamiento de pago.

La Corte Constitucional en la sentencia C-490 del 4 de mayo de 2020, respecto de las medidas cautelares, determinó:

(...) las medidas cautelares, que son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido[1]

(...) La tutela cautelar constituye entonces una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia[2], no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias,

sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal, en la medida en que asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces.

5- Conforme a lo anterior, las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal (CP arts 13, 228 y 229). Sin embargo, el Legislador, aunque goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe de todos modos obrar cuidadosamente, por cuanto estas medidas, por su propia naturaleza, se imponen a una persona antes de que ella sea vencida en juicio. Por ende, el actor tiene razón en que los instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva, pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso, en la medida en que restringen un derecho de una persona, antes de que ella sea condenada en un juicio. Existe pues una tensión entre la necesidad de que existan mecanismos cautelares, que aseguren la efectividad de las decisiones judiciales, y el hecho de que esos mecanismos pueden llegar a afectar el debido proceso, en la medida en que se imponen preventivamente, antes de que el demandado sea derrotado en el proceso. (...)

6- La práctica de las medidas cautelares antes de la notificación del auto que las decreta tiene una razón obvia, y es evitar que el demandado, al conocer que un embargo o un secuestro fueron ordenados, pueda intentar insolventarse a fin de eludir el cumplimiento de la sentencia. Por ende, esa regulación persigue un propósito constitucionalmente relevante, como es asegurar la efectividad de la sentencia, sin que pueda aducirse que de esa manera las expresiones acusadas desconocen el principio constitucional de la buena fe, al suponer que el demandado podría intentar sustraerse a las consecuencias de un fallo adverso. (...)

(...) En segundo término, la ley también señala mecanismos a fin de garantizar que estas medidas cautelares se limiten a lo necesario para asegurar el cumplimiento de la sentencia. Así, como bien lo indican los intervinientes, el juez, debe limitar el secuestro a aquellas cantidades que sean indispensables para asegurar el pago del crédito cobrado (art. 513, inciso 8 y 9 del C de PC) y el ejecutado puede solicitar la cancelación y el levantamiento de la medida cautelar, “previa consignación de la cantidad de dinero que el juez estime suficiente para garantizar el pago del crédito y las cosas” (art. 519 ibídem). Y, finalmente, la ley establece mecanismos de defensa ulteriores para el demandado, con lo cual se asegura su debido proceso. Así, el demandado cuenta, entre otros, con los recursos de apelación y reposición contra el mandamiento ejecutivo (C.P.C. art. 505, inc. 3ª) y puede igualmente interponer las excepciones previas y de mérito a dicho mandamiento (ibídem art. 509).

La Corte Constitucional en la sentencia C-054 del 6 de febrero de 1997, respecto de las medidas cautelares en el proceso de responsabilidad fiscal, determinó:

- En nuestro régimen jurídico, las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelanta y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.

Las medidas cautelares a veces asumen el carácter de verdaderos procesos autónomos[3] (v.gr. separación de bienes, protección policiva a la posesión de hecho, etc.), cuando ellas constituyen precisamente la finalidad o el objetivo del mismo. Pero también, y ésta es la generalidad de los casos, dichas medidas son dependientes o accesorias a un proceso cuando su aplicación y vigencia está condicionada a la existencia de éste, como ocurre en los casos del proceso ejecutivo, o en materia penal con el embargo y secuestro de bienes del imputado (C.P.P. art. 52).

Igualmente las medidas cautelares son también provisionales o contingentes, en la medida de que son susceptibles de modificarse o suprimirse a voluntad del beneficiado con ellas o por el ofrecimiento de una contragarantía por el sujeto afectado y, desde luego, cuando el derecho en discusión no se materializa. Naturalmente, las medidas se mantienen mientras persistan las situaciones de hecho o de derecho que dieron lugar a su expedición.

Si bien la ocurrencia de una situación de hecho o de derecho determina el ejercicio de la medida cautelar, cabe advertir que la razón de ser de ésta no está necesariamente sustentada sobre la validez de la situación que la justifica. De manera que el título de recaudo, por ejemplo, puede ser cuestionable y esa circunstancia no influye sobre la viabilidad procesal de la cautela si se decretó con arreglo a la norma que la autoriza. Es por esta circunstancia particular que no puede aducirse que la cautela siempre conduzca a violentar o desconocer los derechos del sujeto afectado con la medida. Obviamente, cuando la medida de cautela es ilegal puede ocasionarse perjuicios, cuyo resarcimiento es posible demandar por el afectado.

No sobra destacar, finalmente, que las medidas cautelares no tienen ni pueden tener el sentido o alcance de una sanción, porque aún cuando afectan o pueden afectar los intereses de los sujetos contra quienes se promueven, su razón de ser es la de garantizar un derecho actual o futuro, y no la de imponer un castigo.

3. Del límite de los embargos y de inembargabilidad en los procesos de cobro coactivo

En cuanto al límite de los embargos, la Ley 610 de 2000, establece:

*Artículo 12. Medidas cautelares. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, **por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario**, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe.*

Las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.

(...)

Parágrafo 2°. Las medidas cautelares en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal estarán limitadas al valor estimado del daño al momento de su decreto. Cuando la medida cautelar recaiga sobre sumas líquidas de dinero, se podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) de dicho valor y de un ciento por ciento (100%) tratándose de otros bienes, límite que se tendrá en cuenta para cada uno de los presuntos responsables fiscales.

(Negrilla fuera de la norma)

Así mismo y sobre el tema, la Ley 1474 de 2011, consagra:

Artículo 103. Medidas cautelares. (...)

Si los bienes fueron identificados en el proceso auditor, en forma simultánea con el auto de apertura e imputación, se proferirá auto mediante el cual se decretarán las medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un detrimento al patrimonio del Estado. Las medidas cautelares se ejecutarán antes de la notificación del auto que las decreta.

(...)

Las medidas cautelares estarán limitadas al valor estimado del daño al momento de su decreto. Cuando la medida cautelar recaiga sobre sumas líquidas de dinero, se podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) de dicho valor y de un ciento por ciento (100%) tratándose de otros bienes, límite que se tendrá en cuenta para cada uno de los presuntos responsables, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución.

(Negrilla fuera de la norma)

Como se observa en la normatividad transcrita, el monto máximo del embargo establecido, es el mismo, por tanto y de conformidad con la remisión normativa establecida en el inciso primero del artículo 107 del Decreto-Ley 403 de 2021, éste será el monto máximo del embargo en el cobro de los títulos ejecutivos fiscales descritos en el artículo 110 ibídem.

El Estatuto Tributario establece respecto al límite del embargo:

Artículo 838. Límite de los embargos. El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado.

(...)

El límite del embargo establecido en la norma transcrita, será la aplicable a los títulos ejecutivos diferentes a los establecidos en el artículo 110 del Decreto-Ley 403 de 2020, que sean cobrados por los organismos de control a través de la jurisdicción coactiva, de conformidad con la remisión dada en el numeral 12 del artículo 100 del CPACA.

La enciclopedia virtual Wikipedia (<https://es.wikipedia.org/wiki/Inembargabilidad>), define la inembargabilidad, así:

En Derecho, los bienes inembargables son aquellos bienes que están excluidos de la ejecución y no pueden ser embargados.

Respecto de la inembargabilidad se puede indicar que es la acción mediante la cual el juez o funcionario de conocimiento, se abstiene de embargar unos determinados bienes, siendo para el caso de las sumas líquidas, un determinado monto o cantidad de dinero que previamente ha establecido la norma, procediendo a ordenar el embargo sólo de las sumas que excedan dicho tope.

Respecto del límite de inembargabilidad, determina el Estatuto Tributario en el artículo 837-1 adicionado por el artículo 9 de la Ley 1066 de 2006 y modificado en su inciso tercero por el artículo 34 de la Ley 1430 de 2010:

Artículo 837-1. Límite de inembargabilidad. Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

En el caso de procesos que se adelanten contra personas jurídicas no existe límite de inembargabilidad.

No serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN y demás entidades públicas, los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable o con afectación a vivienda familiar, y las cuentas de depósito en el Banco de la República.

(...)

El Decreto 379 de 2007 "Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1111 de 2006 y se dictan otras disposiciones", (la Ley 1111 de 2006 modificó el Estatuto Tributario), establece:

Artículo 3°. Valor absoluto reexpresado en UVT sobre límite de inembargabilidad. Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, a que se refiere el artículo 837-1 del Estatuto Tributario, el límite de inembargabilidad es el equivalente a quinientos diez (510) Unidades de Valor Tributario, (UVT), depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

La Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en su artículo 49 reglamentado por el Decreto 1094 de 2020 "Por el cual se reglamenta el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona el Título 14 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional", establece:

Artículo 49. Cálculo de valores en UVT. A partir del 1° de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.

Parágrafo. Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1° de enero de 2020 se mantendrán determinados en smmlv.

La normatividad transcrita nos indica: i) el monto de inembargabilidad de dineros obrantes en una cuenta de ahorros es de 510 UVT; ii) esta excepción de embargo opera para una sola cuenta de ahorros del deudor; iii) si el deudor tiene varias cuentas de ahorro, la excepción de embargo opera

solamente para la cuenta más antigua; iv) si el titular de la cuenta de ahorros es una persona jurídica, no opera la inembargabilidad; y v) la norma no incluye en la excepción de embargo las cuentas corrientes, por lo tanto estas no son beneficiarias de la inembargabilidad.

En cuanto a la inembargabilidad de los Certificados de Depósito a Término – CDT, la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera en el concepto 2001042689-1 del 16 de octubre de 2001, dijo:

En este orden de ideas, procede manifestar que los Certificados de Depósito a Término CDT corresponden a operaciones realizadas a través de la sección comercial de los establecimientos de crédito, por lo cual no gozan del privilegio antes mencionado, teniendo en cuenta que no se encuentran legalmente catalogados como ahorro, mientras que los Certificados de Depósito de Ahorro a Término CDAT se expiden por las secciones de Ahorro de los mismos establecimientos y, en consecuencia, están protegidos por el beneficio de inembargabilidad, según los montos señalados en las disposiciones antes referidas.

4. Terminación del proceso de cobro coactivo por muerte del ejecutado

El numeral 4 del artículo 114 del Decreto-Ley 403 de 2020, establece:

*Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación y archivo del proceso **cuando fuere del caso** y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del proceso el deudor cancelara la totalidad de las obligaciones. Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el proceso continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes. (Negrilla fuera de la norma)*

El Decreto-Ley 403 de 2020 en su artículo 122, establece la cesación de la gestión o acción de cobro coactivo 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.

(Negrillas fuera de la norma)

Este Despacho en concepto 110.043.2021 (Radicado No: 20211100021581 del 05-07-2021), concluyó:

De las normas transcritas se obtiene que el proceso de cobro coactivo termina i) cuando se encuentren probadas las excepciones propuestas, aclarando que no todas dan por terminado el proceso tal como sucede con la de acción ante el contencioso administrativo en nulidad y restablecimiento del derechos respecto del título ejecutivo, tal como se anotó en el acápite correspondiente; y ii) cuando se presenta la cancelación total de la obligación. Igualmente se da la terminación del proceso cuando se configura la prescripción de la acción de cobro en los términos de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario tal como se anotó en el numeral correspondiente. Así mismo, únicamente se cesa la acción de cobro cuando: i) el proceso cuente con más de 10 años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda, ii) la cuantía de la obligación no justifique el trámite del cobro coactivo atendiendo criterios de eficiencia reglamentados por el Contralor General de la República, y iii) se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación; por lo tanto, la suspensión del proceso por tal o cual término, no se contempla como causal para la cesación del cobro.

Para el cobro coactivo de los títulos ejecutivos fiscales establece la norma, que el fallecimiento del ejecutado da lugar a la cesación de la acción de cobro, sin embargo, determina que no es el fallecimiento *per se*, sino que además requiere la condición de que el fallecido no cuente con bienes para el pago de la obligación, es decir, que si en el proceso se han ubicado bienes del deudor (se haya decretado medida cautelar o no), el proceso debe seguir adelante. Además, la misma norma establece que si de manera posterior al fallecimiento, se encuentran bienes de propiedad del deudor, el proceso puede ser reabierto para continuar con el cobro.

Para el cobro de los títulos ejecutivos diferentes a los fiscales, las normas correspondientes (CPACA, Estatuto Tributario, Código General del Proceso), no contemplan la terminación del proceso o la cesación de la acción de cobro ante la muerte del deudor; antes por el contrario, establece que el cobro se continuará con la vinculación de los herederos.

La Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, establece:

Artículo 68. Sucesión procesal. <Inciso modificado por el artículo 59 de la Ley 1996 de 2019> Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.

(...)

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

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

(...)

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

Artículo 160. Citaciones. El juez, inmediatamente tenga conocimiento del hecho que origina la interrupción, ordenará notificar por aviso al cónyuge o compañero permanente, a los herederos, al albacea con tenencia de bienes, al curador de la herencia yacente o a la parte cuyo apoderado falleció o fue excluido o suspendido del ejercicio de la profesión, privado de la libertad o inhabilitado, según fuere el caso.

Los citados deberán comparecer al proceso dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación. Vencido este término, o antes cuando concurran o designen nuevo apoderado, se reanudará el proceso.

Quienes pretendan apersonarse en un proceso interrumpido, deberán presentar las pruebas que demuestren el derecho que les asista.

La Corte Constitucional en la sentencia de tutela T-374 del 12 de junio de 2014 respecto de la figura de la sucesión procesal, dijo:

5.1 La figura de la sucesión procesal consiste en el reemplazo total de una de las partes procesales, con el fin de alterar su integración por la inclusión de un tercero en el lugar de aquella. La sucesión se surte por varias formas, dependiendo de si se predica de personas naturales o jurídicas, o de si la sustitución se origina por acto entre vivos o por la muerte de una persona natural o la extinción de una jurídica. Dicha institución jurídica está regulada en el artículo 60 del C.P.C., el cual establece que: {transcribe la norma}

(...)

Del análisis detenido del artículo citado se deriva que existen varias clases de sucesiones en el marco de un proceso[21]:

(i) Sucesión por muerte, ausencia o interdicción: caso en el que el reconocimiento de los cónyuges, albacea con tenencia de bienes o herederos en el proceso depende de su comparecencia con la prueba respectiva de tal calidad. (Art. 60 C.P.C. inciso 1º)

(...)

5.2 Como se percibe, la sucesión procesal constituye una figura procesal relevante pues desarrolla el derecho al debido proceso, al proteger a la parte que no conoce quien será su contradictor, facultándola no solo con el derecho a ser informada de la solicitud de sucesión, sino también con la potestad para aceptar o no la sustitución. Sobre esta figura, la jurisprudencia de la Corte se ha pronunciado tanto en sede de constitucionalidad como en asuntos de tutela.

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

El juez tiene el deber de interrumpir el proceso, cuando es advertido sobre el fallecimiento del deudor en los procesos ejecutivos, dada la necesidad de notificar la existencia de la obligación a los herederos, para que éstos preparen su intervención en el juicio antes de ser involucrados al mismo, y cuando esto no acontece tiene que proceder a invalidar lo actuado, para salvaguardar los intereses de las personas no vinculadas al litigio. Habida cuenta que la interrupción del proceso comporta el interés público determinante de adelantar actuaciones que pueden vulnerar los intereses de las personas que no han sido convocadas al litigio, pretermitiendo las oportunidades procesales que permiten el saneamiento. no procedía declarar la nulidad del mandamiento de pago respecto de quienes fueron debidamente notificados y están debidamente representados en el proceso, al tenor de lo previsto en el numeral 4° del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil. La nulidad de todo lo actuado, por la falta de notificación de los títulos ejecutivos a los herederos de uno de los deudores, compele al acreedor a convocarlos a éstos para continuar la actuación, cuando de tal convocatoria, conforme a su conveniencia, podría válidamente prescindir. Y se pone al acreedor a portas de una eventual prescripción de todas las acciones cambiarias, que nada tendría que ver con su falta de acción. De suerte que el Juez y la Sala accionada quebrantaron los derechos fundamentales de la entidad accionante al declarar una nulidad inextenso, que afecta a los herederos de uno de los veintiséis deudores obligados, y al conminar al acreedor solidario a vincularlos a estos para proseguir la actuación, dando lugar a una eventual prescripción de la acción cambiaria. Derechos que corresponde al Juez Constitucional restablecer.

La Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-131 del 18 de febrero de 2003 respecto del artículo 19 de la Ley 610 de 2000, dijo:

La sucesión procesal es la regla general en el caso de la muerte de una de las partes dentro de un proceso. ella (sic) opera ipso jure, aunque el reconocimiento de los herederos en el proceso depende de la prueba que aporten de su condición.[8] ahora (sic) bien, existen procesos civiles en los que están en juego derechos personalísimos y en los que a la muerte de una de las partes no puede operar la sucesión procesal, como por ejemplo en los procesos de divorcio, de separación de cuerpos o de nulidad del matrimonio. en (sic)ellos la muerte de una de las partes implica la culminación de la actuación procesal. de (sic) tales casos es necesario distinguir, entre otros, los relativos a la responsabilidad fiscal, pues si su objeto es resarcir el perjuicio que con la gestión fiscal ha tenido lugar, esto es, siendo su interés patrimonial, la muerte del gestor fiscal no impide dicha finalidad, puesto que la respectiva acción persigue es el patrimonio de la persona y no a la persona misma.

La doctrina[9], es recurrente al señalar que de lo que se trata es de una sucesión meramente procesal que en nada modifica la relación sustancial inherente al derecho que se controvierte. de (sic) allí entonces que se pueda afirmar que el sujeto pasivo dentro del proceso de responsabilidad sólo puede ser aquel que tenga la calidad de gestor fiscal, y al mismo tiempo señalar que en caso de muerte del gestor el proceso se seguirá con sus herederos, sin que haya lugar a confundir al eventual obligado en la relación sustancial con la parte procesal, por sucesión, en el respectivo proceso de responsabilidad patrimonial.

La sucesión procesal se basa en varios de los principios que nutren el derecho civil en Colombia (sic). uno (sic) de ellos es que “el patrimonio sirve de prenda general del cumplimiento de las obligaciones”. de (sic) tal principio se derivan otros, a saber, el principio de que “los bienes del difunto están destinados al pago de las deudas” –que se evidencia en varias de las posibilidades que el ordenamiento civil les ofrece a los acreedores[10]–, y el principio de que “las deudas hereditarias se dividen entre los herederos a prorrata de sus cuotas.”[11] en efecto, ante la muerte de una de las partes lo que se busca con esta institución es

una oportunidad tanto para los acreedores obtener la cancelación de sus créditos, así como para los herederos de participar en un proceso que podría llegar a perjudicar su cuota hereditaria en caso de un fallo definitivo adverso.

De igual modo, en el proceso de responsabilidad fiscal, siendo su naturaleza resarcitoria y patrimonial, el interés es garantizar que se puedan satisfacer con el patrimonio del responsable, los daños ocasionados al erario como consecuencia de una actuación culposa o dolosa que haya causado un detrimento patrimonial al erario público. la (sic) muerte del responsable no es obstáculo para la realización de tal objetivo; ello porque la sucesión procesal permite la vinculación de los herederos, como directos interesados en la protección de la universalidad patrimonial de la cual tienen parte, para que intervengan en el proceso, con lo cual también se protegen plenamente sus derechos constitucionales, en especial los derechos a la propiedad, a la defensa y al debido proceso.

De esta figura procesal se derivan varias consecuencias; dentro de las más importantes se encuentra la de que el heredero sucesor adquiere la calidad de parte con todas las consecuencias que ello genera. así (sic) lo señala el mismo artículo 60 del código de procedimiento civil al señalar que “...en todo caso la sentencia producirá efectos contra ellos aunque no concurran”. tan (sic) cierta es su necesaria vinculación al proceso, que al momento de morir el deudor –aquí el gestor fiscal– opera la sucesión procesal en forma forzosa,[12] debiéndose citar a las personas que tienen la representación del causante, so pena de que se configure una causal de nulidad del proceso.[13]

(...)

Resumiendo, de la naturaleza resarcitoria y patrimonial del proceso de responsabilidad fiscal se desprende que los principios generales del derecho civil en materia de sucesión procesal tienen plena aplicación. tal (sic) institución no desconoce los derechos constitucionales de los herederos. por (sic) el contrario, permite al acreedor, en este caso al estado, buscar el resarcimiento del daño así como a los herederos participar en calidad de partes, con todas las consecuencias que ello implica, en especial la de ejercer el derecho de defensa en un proceso que afecta sus legítimos intereses patrimoniales en la herencia del causante. por (sic) ello, si no se cumple con el requisito de la citación y emplazamiento, el proceso correspondiente tendría un vicio de nulidad.

5. Conclusiones

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

- i) Los organismos de control fiscal adelantan dos tipos diferentes de procesos de cobro coactivo a saber: 1) el proceso de cobro coactivo fiscal referente al cobro de aquellos títulos ejecutivos fiscales relacionados en el artículo 110 del Decreto-Ley 403 de 2020, el cual se desarrolla bajo las normas de dicha norma y en lo no previsto allí, por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA, en el Estatuto Tributario, en la Primera Parte del CPACA y en el Código General del Proceso, en ese orden; y 2) el proceso de cobro coactivo administrativo, respecto de los títulos ejecutivos diferentes a los fiscales establecidos en el artículo 110 del Decreto-Ley 403 de 2020, el cual se rige por las normas establecidas en el Título IV de la Parte primera del CPACA y por la remisión allí establecida en lo no previsto, por el Estatuto Tributario, la Primera Parte del CPACA y el Código General del Proceso, en ese orden.

- ii) En los procesos de cobro coactivo tanto de títulos ejecutivos fiscales como de los demás títulos ejecutivos, proceden las medidas cautelares sobre los bienes del deudor, las cuales tendrán prelación sobre los procesos concursales cuando se trate del cobro de títulos ejecutivos fiscales.
- iii) El límite de los embargos, entendido como el tope de la medida cautelar decretada, en el cobro de los títulos ejecutivos fiscales fallo con responsabilidad fiscal y garantías integradas a él, será hasta el valor de daño decretado más el 50% del mismo cuando la medida recaiga sobre sumas líquidas y hasta el valor de daño decretado más el 100% del mismo cuando la medida sea sobre otro tipo de bienes. Cuando el cobro coactivo sea respecto de títulos ejecutivos diferentes a los anotados anteriormente, el límite del embargo es hasta el doble de la deuda más sus intereses.
- iv) El límite de inembargabilidad de los depósitos en cuentas de ahorro, entendida esta como la imposibilidad de ser sujeto de la medida cautelar de embargo, es el equivalente a 510 Unidades de Valor Tributario – UVT depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el obligado, siempre y cuando éste sea una persona natural, pues la excepción no aplica para los cuentahabientes personas jurídicas, así como tampoco para las cuentas corrientes ni otro tipo de depósitos en el sector financiero como los Certificados de Depósito a Término – CDT.
- v) La muerte del deudor no se encuentra establecida por el legislador como causal para la terminación del proceso de cobro coactivo, así como tampoco como causal de cesación de la acción de cobro; sin embargo, en el cobro de títulos ejecutivos fiscales, si el obligado fallecido no cuenta con bienes para el pago de la obligación, si se configura causal de cesación de la acción de cobro, la cual se puede reabrir si se llegare posteriormente a identificar bienes o se determine su ocultamiento para evadir el cobro.
- vi) En el cobro de títulos ejecutivos en el que fallezca el deudor, el proceso se continúa con los herederos, debiéndose suspender el trámite del mismo a fin de la vinculación correspondiente de estos.

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

“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la

administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’** (Negrilla fuera de texto)

Igualmente 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 término 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 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.

(...)

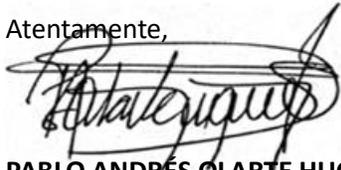
Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras 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).

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, 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 87dd6421, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud

ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		27/08/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		27/08/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		27/08/2021

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.