

80112 –  
CGR – OJ - 182 de 2021

2021EE0168797



Bogotá D.C.,

Doctor  
**JULIO CESAR RODRIGUEZ MONSALVE**  
Contralor Auxiliar - Responsabilidad Fiscal  
Contraloría General de Antioquia  
[atencionalciudadano@cga.gov.co](mailto:atencionalciudadano@cga.gov.co)

Referencia: Respuesta a su oficio radicado con SIGEDOC 2021ER0114554  
Tema: PROCESOS FISCALES DE COBRO (PFC) - DECRETO LEY 403  
DE 2020 ARTÍCULOS 112 Y 122 - PÉRDIDA DE LA FUERZA  
EJECUTORIA – PRESCRIPCIÓN – CESACIÓN DE LA GESTIÓN  
DE COBRO – REMISIBILIDAD - SANEAMIENTO CONTABLE

Respetado Doctor:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia<sup>1</sup>, la cual procedemos a responder a continuación:

## 1. Antecedente

Mediante su oficio se eleva consulta sobre los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por los órganos de control fiscal, formulando las siguientes preguntas:

“1) Teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020, ¿cuál sería el término de prescripción para aquellos procesos cuyo mandamiento de pago fue expedido con anterioridad a la vigencia de este decreto?”

---

<sup>1</sup> Adicionalmente, para la atención de peticiones y consultas, mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE No. 0064 del 30 de marzo de 2020 de la CGR, se determinó dar cumplimiento al artículo 5° del Decreto Ley 491 de 28 de marzo de 2020, el cual dispone la ampliación de los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 para atender peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria.

- 2) En caso de operar la pérdida de fuerza ejecutoria por la causal establecida en el numeral 3° del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 por no lograrse notificar el mandamiento de pago dentro de dicho término ¿cuál es el procedimiento que deben realizar los órganos de control fiscal para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria en los casos en que el interesado o ejecutado no la solicite?
- 3) En los casos en que opere la prescripción de la acción de cobro o la pérdida de fuerza ejecutoria ¿el funcionario ejecutor pierde competencia de manera automática para continuar con la ejecución?
- 4) Por remisión a la regla establecida en el numeral 2° del artículo 107 del Decreto 403 de 2020, ¿es posible declarar la remisibilidad de las obligaciones que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 820 del Estatuto Tributario?
- 5) ¿Es posible adelantar el proceso de saneamiento de cartera frente a los procesos de cobro en que ha operado la prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria? ¿cuál es el fundamento jurídico y el procedimiento para adelantar dicho proceso de saneamiento?"

## 2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>2</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "*sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General*"<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales "*respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General*"<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de "*las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República*"<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

En este orden, mediante su expedición se busca "*orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal*"<sup>6</sup> y "*asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten*"<sup>7</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### 3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Mediante concepto CGR-OJ-PI-097-2021 bajo SIGEDOC 2021EE0096445 de fecha 17 de junio de 2021, se pronunció esta oficina sobre la temática de: "PROCESOS FISCALES DE COBRO (PFC) - DECRETO LEY 403 DE 2020 ARTÍCULOS 112 Y 122 - PÉRDIDA DE LA FUERZA EJECUTORIA — PRESCRIPCIÓN — CESACIÓN DE LA GESTIÓN DE COBRO — BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES". Concepto cuya copia se adjunta en aplicación del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1437 de 2011 (sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015), resolviendo de fondo las preguntas reiterativas<sup>9</sup>.

Concepto CGR-OJ-PI-097-2021 cuyos fundamentos serán retomados en lo pertinente.

### 4. Consideraciones Jurídicas

#### 4.1. Problema jurídico

De la consulta, se deriva el siguiente problema jurídico:

---

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>8</sup> Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

<sup>9</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-951 de 2014, precisó que una petición reiterativa es aquella que resulta sustancialmente idéntica a otra presentada anteriormente. Fundamento jurídico n° 5.7

¿Cuándo opera la pérdida de la fuerza ejecutoria y la prescripción en los Procesos Fiscales de Cobro (PFC)?

#### **4.2. Decreto Ley 403 de 2020 – Aplicación general**

Como se mencionó en el concepto CGR-OJ-PI-157-2020, radicado 2020IE0064897 del 15 de octubre de 2020, a partir del Acto Legislativo 4 de 2019, surge una modificación normativa de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 constitucionales que han sido el fundamento para el ejercicio de la función pública de la vigilancia y control fiscal ejercida por la Contraloría de la República y por las contralorías territoriales, otorgándose precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para el desarrollo de dicho Acto Legislativo<sup>10</sup>, que conllevan cambios en el trámite y ejecución de las facultades constitucionales asignadas a dichas contralorías.

Concordante con las disposiciones constitucionales, 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”*, señaló en el artículo primero establece que su objeto general es el fortalecimiento del control fiscal, incluyendo el proceso administrativo de cobro coactivo de naturaleza fiscal.

En el mismo sentido, sin necesidad de particularizar cada una de las modificaciones o adiciones normativas que trae el Decreto Ley 403 de 2020, a través del artículo 166 el Decreto Ley establece su vigencia normativa a partir de su publicación, especificando algunas modificaciones y derogatorias especiales, derogando las normas que le sean contrarias.

De lo explicado se colige que, el Decreto Ley 403 de 2020 que regula los artículos constitucionales del control y la vigilancia fiscal modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019 es una norma con fuerza ley, la cual modifica en lo pertinente la normatividad existente para el ejercicio del control y la vigilancia fiscal, por ende, el Decreto Ley es de obligado cumplimiento, resultando claro que modifica a partir de su vigencia la normativa sustantiva y procesal que rige la función en los procedimientos administrativos: sancionatorio, de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo fiscal. Así también, deben observarse otras normas posteriores como la Ley 2080 de 2021 en lo pertinente.

Ahora bien, a partir de la aplicación general del Decreto Ley 403 de 2020, sin perjuicio de las normas que fijan atribuciones o competencias especiales, el gestor jurídico competente tendrá que analizar en cada proceso administrativo, cual es la

---

<sup>10</sup> Parágrafo Transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019.

regla de procedimiento que opera tratándose de la aplicación de las reformas normativas.

### **4.3. Procesos Fiscales de Cobro (PFC)**

La Contraloría General de la República, así como también las contralorías territoriales, adelantan procesos coactivos de carácter especial o misional, dogmáticamente denominados por la CGR como Procesos Fiscales de Cobro (PFC), para indicar los que se desarrollan en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 268 (numeral 5) constitucional, los cuales previo a la expedición del Decreto Ley 403 de 2020, ya contaban con normas especiales de competencia y procedimiento señaladas en la Ley 42 de 1993.

Para el caso especial de los títulos de naturaleza fiscal que se tramitan a través de los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) es pertinente destacar su sometimiento a las normas especiales de procedimiento señaladas en el artículo 107 del Decreto Ley 403 de 2020, el cual indica que se aplican de forma principal las normas previstas en el mismo Decreto Ley 403 de 2020, 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 que a falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, otras supletorias conforme se encuentran enumeradas por el mismo artículo 107 ibidem.

No obstante, para los PFC iniciados previo la entrada en vigencia del Decreto Ley 403 de 2020 tendrá que realizarse el análisis de la regulación del tránsito normativo para cada acto procesal, así como también de las figuras o instituciones jurídicas introducidas o modificadas por el Decreto Ley 403 de 2020.

Lo cual conlleva que, es el funcionario ejecutor el competente para determinar bajo las condiciones propias de cada caso quien determine cuál es la normatividad aplicable bajo atendiendo las reglas de los tránsitos normativos y las particularidades de los asuntos sometidos a su conocimiento.

### **4.4. Artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 – Causales de cesación de la gestión de cobro**

El Decreto Ley 403 de 2020 es norma obligatoria y especial para los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) en virtud de lo establecido en los artículos 106, 107, y 110 del mismo Decreto Ley.

Además de la disposición de la vigencia y derogatorias señaladas en el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020, es preciso observar que el artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 desarrolla la regla de aplicación especial o tránsito normativo de la siguiente manera:

**“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 y subrayas fuera de texto)

De lo transcrito, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 112<sup>11</sup> del Decreto Ley 403 de 2020, se desprende que las previsiones señaladas los incisos 1º y 2º del artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 se aplican conforme la norma del tránsito normativo que desarrolla el artículo sobre los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) preexistentes, así como también las previsiones señaladas el inciso 2º *ibídem* operan a futuro para los nuevos PFC, bajo los términos y condiciones establecidas en el precitado artículo.

---

<sup>11</sup> ARTÍCULO 112. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD Y PRESCRIPCIÓN. Los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título, perderán ejecutoriedad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, el término allí establecido se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago.

Los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescribirán en el término de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción se interrumpirá por la celebración de acuerdos de pago.

PARÁGRAFO transitorio. El término de prescripción dispuesto en el presente artículo aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

El artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 regula con especialidad para la cesación de la gestión de cobro de los títulos ejecutivos fiscales<sup>12</sup>, las causales de:

- 1.- Difícil cobro por la antigüedad de la obligación a condición que no cuenten con bienes para garantizar su pago;
- 2.- Relación costo-beneficio, esto es obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia;
- 3.- Fallecimiento del deudor o liquidación de la persona jurídica deudora a condición que no se encuentren bienes para el pago de la obligación.

Así, el artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 reguló con especialidad para la cesación de la gestión de cobro de los títulos ejecutivos fiscales<sup>13</sup>, las mismas causales de remisibilidad que están reguladas de manera general en el artículo 820 del Estatuto Tributario.

De lo explicado se colige que, en concordancia con los artículos 107 y 166 del Decreto Ley 403 de 2020, a partir del 16 de marzo de 2020 el artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 es la regulación especial aplicable a los PFC mediante los cuales se busca obtener el pago de los títulos ejecutivos fiscales<sup>14</sup>, por lo cual ante el surgimiento esta nueva regulación especial, exigible a los órganos de control fiscal, no resulta plausible aplicar el artículo 820 del Estatuto Tributario ante eventos que cuentan con regulación especial.

Siendo la única causal sujeta a reglamentación especial del Contralor General de la República la relación costo-beneficio, de acuerdo con lo expresamente establecido en el inciso 2º del artículo 122 *ibídem*.

En tal sentido se debe anotar que, la Resolución Reglamentaria Orgánica 0044 - 2020 publicada en Diario Oficial No. 51.466 del 13 de octubre de 2020, "*Por la cual se reglamenta la cesación de la gestión de cobro en los procesos de cobro coactivo de la Contraloría General de la República*", estableció la reglamentación interna de la CGR sobre la materia, sin contemplar su extensión o aplicación por parte de los demás órganos de control fiscal, resultando pertinente su reglamentación por parte

---

<sup>12</sup> Decreto Ley 403 de 2020. "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."

<sup>13</sup> Decreto Ley 403 de 2020. "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."

<sup>14</sup> Decreto Ley 403 de 2020. Artículo 110.

del Contralor General de la República de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 122 del Decreto ley 403 de 2020.

## 5. Conclusiones.

### 5.1. A su pregunta 1 se responde:

“1) Teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020, ¿cuál sería el término de prescripción para aquellos procesos cuyo mandamiento de pago fue expedido con anterioridad a la vigencia de este decreto?”

Con antelación a la expedición del Decreto Ley 403 de 2020, es decir en vigencia de la Ley 42 de 1993 esta Oficina se pronunció señalando la procedencia de la pérdida de la fuerza ejecutoria regulada por la Ley 1437 de 2011 respecto de los títulos fiscales, como se observa en los conceptos CGR-OJ-148 de 2017 radicado 2017EE0085600 del 17 de julio de 2017 y CGR-OJ-199 de 2017 radicado 2017EE0119103 del 02 de octubre de 2017, conceptos cuya copia se anexa en aplicación del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1437 de 2011 (sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015) toda vez que resuelven de fondo la pregunta reiterativa<sup>15</sup>.

Siendo del caso añadir que, a partir del artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 se regula de forma autónoma la figura de la pérdida de la fuerza ejecutoria en los Procesos Fiscales de Cobro (PFC), ratificando para ellos la aplicación del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Por otra parte, el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 introduce la aplicación de la figura de la prescripción a los PFC estableciendo que:

“Los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescribirán en el término de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción se interrumpirá por la celebración de acuerdos de pago.

**Parágrafo transitorio.** El término de prescripción dispuesto en el presente artículo aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.” (Negrilla fuera de texto)

---

<sup>15</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-951 de 2014, precisó que una petición reiterativa es aquella que resulta sustancialmente idéntica a otra presentada anteriormente. Fundamento jurídico n° 5.7

Conforme lo anterior, la prescripción prevista en el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 tiene una regla de transito normativo especial, por la cual sólo aplica a los PFC en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad al 16 de marzo de 2020.

Contexto bajo el cual, se agrega que tratándose de procedimientos administrativos mediante los cuales se adelantan Procesos Fiscales de Cobro (PFC) no opera la figura de la caducidad.

Ahora bien, respecto de los PFC que en que tenga aplicación la prescripción que trae el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020, salvo lo dispuesto en el inciso 2° y en el párrafo transitorio *ibídem* no se cuenta con otras fuentes normativas ni jurisprudenciales que permitan determinar actualmente los efectos futuros de dicha prescripción. Maxime cuando, tal como señala el párrafo transitorio del artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020, tal figura sólo aplicará a los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad al 16 de marzo de 2020, por ende, se trata de una disposición que comenzará a producir decisiones en los casos particulares y concretos a partir del 16 de marzo de 2030 existiendo un intervalo de tiempo en el cual pueden darse modificaciones jurídicas que deberán considerarse por los funcionarios competentes en el momento que se estime que puede operar tal prescripción.

En consecuencia, frente a los títulos fiscales sobre los que no opere la prescripción establecida en el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 deberá realizarse el análisis de las figuras de la pérdida de la fuerza ejecutoria o de las causales de cesación de la gestión del cobro, reguladas en los artículos 112 y 122 del Decreto Ley 403 de 2020 por tratarse de normas fiscales que adquiere carácter especial según lo dispone el artículo 107 *ibídem*.

## 5.2. A sus preguntas 2 y 3 se responde:

“2) En caso de operar la pérdida de fuerza ejecutoria por la causal establecida en el numeral 3° del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 por no lograrse notificar el mandamiento de pago dentro de dicho término ¿cuál es el procedimiento que deben realizar los órganos de control fiscal para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria en los casos en que el interesado o ejecutado no la solicite?”

3) En los casos en que opere la prescripción de la acción de cobro o la pérdida de fuerza ejecutoria ¿el funcionario ejecutor pierde competencia de manera automática para continuar con la ejecución?”

Sobre este punto el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto Radicación No 1.552 del 8 de marzo de 2004<sup>16</sup>, ya explicó que: “2. *El*

---

<sup>16</sup> C.P. Susana Montes de Echeverri.

*funcionario ejecutor que advirtiendo la existencia de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto, o de la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro en los procesos en los que se libró mandamiento de pago y no se notificó al deudor dentro de los términos de ley, decide continuar con el proceso de cobro coactivo, podría ser responsable por los perjuicios que con las actuaciones se generen al demandado y por los gastos y costos en que la administración incurrió." En ese sentido, conforme con el mandato legal conllevan por regla general la terminación del proceso y la orden de su archivo.*

**5.3.** A su pregunta **4** se responde:

"4) Por remisión a la regla establecida en el numeral 2° del artículo 107 del Decreto 403 de 2020, ¿es posible declarar la remisibilidad de las obligaciones que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 820 del Estatuto Tributario?"

El artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 reguló con especialidad para la cesación de la gestión de cobro de los títulos ejecutivos fiscales<sup>17</sup>, las mismas causales de remisibilidad que están reguladas de manera general en el artículo 820 del Estatuto Tributario.

Por lo cual, en concordancia con los artículos 107 y 166 del Decreto Ley 403 de 2020, ante el surgimiento esta nueva regulación especial exigible a los órganos de control fiscal, no resulta plausible aplicar el artículo 820 del Estatuto Tributario de manera subsidiaria cuando se está ante situaciones jurídicas reguladas de forma especial por el artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020.

**5.4.** A su pregunta **5** se responde:

"5) ¿Es posible adelantar el proceso de saneamiento de cartera frente a los procesos de cobro en que ha operado la prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria? ¿cuál es el fundamento jurídico y el procedimiento para adelantar dicho proceso de saneamiento?"

Recuérdese que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó que el funcionario ejecutor una vez advierta la ocurrencia de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto o de la prescripción de la acción de cobro, no sólo puede sino que **debe** declararla de oficio, so pena de hacerse responsable

---

<sup>17</sup> Decreto Ley 403 de 2020. "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 los eventuales perjuicios ocasionados con la continuación del proceso de cobro coactivo.<sup>18</sup>

Así, luego de que se hayan efectuado las declaratorias de prescripción o pérdida de fuerza ejecutoria en el proceso de cobro coactivo por parte del funcionario competente, de acuerdo con las particularidades de cada caso, lo pertinente será efectuar la depuración sobre la cartera a cargo del órgano de control fiscal conforme lo que se tenga previsto en el correspondiente Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en aplicación del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, sin perjuicio del inicio de las actuaciones disciplinarias que pudieran tener lugar según fuera el asunto, y comunicar a la Entidad afectada para que surta el saneamiento contable de su competencia.

Como fuente normativa, se encuentra en primer lugar el inciso 3° del artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 que incluso para los casos donde se declare la cesación de la gestión de cobro, dispone que:

“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.”

Sumado a ello, el Decreto 1068 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, reglamenta la depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional, considerando entre otros factores:

“ARTÍCULO 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. - No obstante las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

- a. Prescripción.
- b. Caducidad de la acción.
- c. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen.
- d. Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro.
- e. Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.”

Luego, sobre el procedimiento a seguir el Decreto 1068 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispone:

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No 1.552 del 8 de marzo de 2004. C.P. Susana Montes de Echeverri. “2. El funcionario ejecutor que advirtiendo la existencia de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto, o de la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro en los procesos en los que se libró mandamiento de pago y no se notificó al deudor dentro de los términos de ley, decide continuar con el proceso de cobro coactivo, podría ser responsable por los perjuicios que con las actuaciones se generen al demandado y por los gastos y costos en que la administración incurrió.”

“ARTÍCULO 2.5.6.4. *Actuación administrativa.* Los representantes legales de las entidades públicas señaladas en el artículo 2.5.6.2. del presente Decreto, declararán mediante acto administrativo el cumplimiento de alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior, con base en un informe detallado de la causal o las causales por las cuales se depura, previa recomendación del Comité de Cartera que exista en la entidad o el que para el efecto se constituya.”

Finalmente, no sobra recordar que no todo daño patrimonial al Estado ha de ser resarcido por la vía administrativa de la acción fiscal, pues una misma conducta puede dar lugar a diferentes tipos de responsabilidad y el daño patrimonial puede ser resarcido a través de otras cuerdas procesales<sup>19</sup>.

Cordialmente,



**LUIS FELIPE MURGUZITIO SICARD**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: En veintiocho (28) folios: 1.-Concepto CGR-OJ-PI-097-2021 radicado 2021EE0096445 (9 folios); 2.- Concepto CGR-OJ-148 de 2017 radicado 2017EE0085600 (9 folios); y 3.- Concepto CGR-OJ-199 de 2017 radicado 2017EE0119103 (10 folios).

Proyectó: Andrés Rolando Ramírez Guacaneme  
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas  
N.R. SIGEDOC 2021ER0114554  
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos

<sup>19</sup> En la sentencia SU-620 de 1996, la Corte Constitucional hizo referencia a las principales características que: “c) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/94”.



80112 –  
CGR – OJ -PI 097 de 2021

Bogotá D.C.,

Doctor  
**BREYNNER ORTEGÓN**  
[breyennerortegon@gmail.com](mailto:breyennerortegon@gmail.com)

Referencia: Respuesta a su oficio radicado con SIGEDOC 2021ER0005264 - SIPAR 2021-201141-8211 trasladado con SIGEDOC 2021IE0024046

Tema: PROCESOS FISCALES DE COBRO (PFC) - DECRETO LEY 403 DE 2020 ARTÍCULOS 112 Y 122 - PÉRDIDA DE LA FUERZA EJECUTORIA – PRESCRIPCIÓN – CESACIÓN DE LA GESTIÓN DE COBRO – BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES

Respetado Doctor:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió el 26 de marzo de 2021 mediante oficio radicado SIGEDOC 2021IE0024046<sup>1</sup> de la Unidad de Cobro Coactivo el traslado de su solicitud de concepto citado en la referencia, que procedemos a responder a continuación:

## 1. Antecedente

Mediante su oficio se eleva consulta respecto de la aplicación del Decreto Ley 403 de 2020 formulando las siguientes preguntas:

“De manera atenta y respetuosa, y de conformidad con la constitución política artículo 23°, y la Ley 1755 de 2015, y de conformidad con la nueva reforma al control fiscal, me permito elevar la siguiente consulta:

El artículo 122 del Decreto 403 de 2020 indica que:

---

<sup>1</sup> De fecha 25 de marzo de 2021.

(...)

1. ¿La decisión de archivo de la cesación de la acción fiscal de jurisdicción coactiva, debe comunicarse a la Contraloría General de la República?
2. ¿Es procedente el retiro en el Boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República, una vez se haya proferido la cesación precitada?
3. ¿Es procedente la prescripción o caducidad en los procesos de jurisdicción coactiva, cuando el origen del título ejecutivo es producto de un fallo con responsabilidad fiscal en un proceso fiscal, y se llevó a cabo la notificación del mandamiento de pago antes de cuatro (4) años?, ¿en que (sic) casos operan dichas figuras jurídicas (prescripción/caducidad)?
4. Sí se realizaron búsquedas de bienes por parte de las Contralorías para procurar el cobro después de que pasaron cinco (5) años posteriores a la notificación del mandamiento de pago y no se encontraron bienes para recaudo, ¿Cuenta como gestión para evitar que el título ejecutivo pierda su ejecutabilidad o ejecutoriedad y no opere el fenómeno de prescripción?"

## 2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>2</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"<sup>5</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"<sup>6</sup> y "asesorar jurídicamente a las

<sup>2</sup> Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

*entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten*<sup>7</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### **3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica**

Esta Oficina se pronunció sobre la cesación de la gestión de cobro en el concepto CGR-OJ-019-2021, radicado 2021EE0020146 de fecha 15 de febrero de 2021.

Frente a las consecuencias de la inscripción en el Boletín de responsables fiscales se ha pronunciado esta oficina entre otros en los conceptos CGR-OJ-119-2019, bajo radicado 2019EE0103439 de fecha 23 de agosto de 2019 y CGR-OJ-176-2019 radicado No. 2019EE0149421 de fecha 11 de noviembre de 2019.

Conceptos cuyos fundamentos serán retomados en lo pertinente.

### **4. Consideraciones Jurídicas**

#### **4.1. Problema jurídico**

De la consulta, se derivan los siguientes problemas jurídicos:

¿La decisión de archivo por la cesación de gestión de cobro en los Procesos Fiscales de Cobro (PFC), debe comunicarse a la Contraloría General de la República?

¿Es procedente el retiro en el Boletín de Responsables Fiscales que lleva la Contraloría General de la República, por la cesación de gestión de cobro en los Procesos Fiscales de Cobro (PFC)?

¿Cuándo opera la prescripción en los Procesos Fiscales de Cobro (PFC)?

#### **4.2. Decreto Ley 403 de 2020 – Aplicación general**

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>8</sup> Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

Como se mencionó en el concepto CGR-OJ-PI-157-2020, radicado 2020IE0064897 del 15 de octubre de 2020, a partir del Acto Legislativo 4 de 2019, surge una modificación normativa de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 constitucionales que han sido el fundamento para el ejercicio de la función pública de la vigilancia y control fiscal ejercida por la Contraloría de la República y por las contralorías territoriales, otorgándose precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para el desarrollo de dicho Acto Legislativo<sup>9</sup>, que conllevan cambios en el trámite y ejecución de las facultades constitucionales asignadas a dichas contralorías.

Concordante con las disposiciones constitucionales, 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”*, señaló en el artículo primero establece que su objeto general es el fortalecimiento del control fiscal, incluyendo el proceso administrativo de cobro coactivo de naturaleza fiscal.

En el mismo sentido, sin necesidad de particularizar cada una de las modificaciones o adiciones normativas que trae el Decreto Ley 403 de 2020, a través del artículo 166 el Decreto Ley establece su vigencia normativa a partir de su publicación, especificando algunas modificaciones y derogatorias especiales, derogando las normas que le sean contrarias.

De lo explicado se colige que, el Decreto Ley 403 de 2020 que regula los artículos constitucionales del control y la vigilancia fiscal modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019 es una norma con fuerza ley, la cual modifica en lo pertinente la normatividad existente para el ejercicio del control y la vigilancia fiscal, por ende, el Decreto Ley es de obligado cumplimiento, resultando claro que modifica a partir de su vigencia la normativa sustantiva y procesal que rige la función en los procedimientos administrativos: sancionatorio, de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo fiscal. Así también, deben observarse otras normas posteriores como la Ley 2080 de 2021 en lo pertinente.

Ahora bien, a partir de la aplicación general del Decreto Ley 403 de 2020, sin perjuicio de las normas que fijan atribuciones o competencias especiales, el gestor jurídico competente tendrá que analizar en cada proceso administrativo, cual es la regla de procedimiento que opera tratándose de la aplicación de las reformas normativas.

#### **4.3. Procesos Fiscales de Cobro (PFC)**

La Contraloría General de la República, así como también las contralorías territoriales, adelantan procesos coactivos de carácter especial o misional,

---

<sup>9</sup> Parágrafo Transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019.

dogmáticamente denominados por la CGR como Procesos Fiscales de Cobro (PFC), para indicar los que se desarrollan en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 268 (numeral 5) constitucional, los cuales previo a la expedición del Decreto Ley 403 de 2020, ya contaban con normas especiales de competencia y procedimiento señaladas en la Ley 42 de 1993.

Para el caso especial de los títulos de naturaleza fiscal que se tramitan a través de los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) es pertinente destacar su sometimiento a las normas especiales de procedimiento señaladas en el artículo 107 del Decreto Ley 403 de 2020, el cual indica que se aplican de forma principal las normas previstas en el mismo Decreto Ley 403 de 2020, 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 que a falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, otras supletorias conforme se encuentran enumeradas por el mismo artículo 107 ibidem.

No obstante, para los PFC iniciados previo la entrada en vigencia del Decreto Ley 403 de 2020 tendrá que realizarse el análisis de la regulación del tránsito normativo para cada acto procesal, así como también de las figuras o instituciones jurídicas introducidas o modificadas por el Decreto Ley 403 de 2020.

Lo cual conlleva que, es el funcionario ejecutor el competente para determinar bajo las condiciones propias de cada caso quien determine cuál es la normatividad aplicable bajo atendiendo las reglas de los tránsitos normativos y las particularidades de los asuntos sometidos a su conocimiento.

#### **4.4. Artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 – Causales de cesación de la gestión de cobro**

El Decreto Ley 403 de 2020 es norma obligatoria y especial para los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) en virtud de lo establecido en los artículos 106, 107, y 110 del mismo Decreto Ley.

Además de la disposición de la vigencia y derogatorias señaladas en el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020, es preciso observar que el artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 desarrolla la regla de aplicación especial o tránsito normativo de la siguiente manera:

**“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,** cuente 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 y subrayas fuera de texto)

De lo transcrito, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 112<sup>10</sup> del Decreto Ley 403 de 2020, se desprende que las previsiones señaladas los incisos 1º y 2º del artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 se aplican conforme la norma del tránsito normativo que desarrolla el artículo sobre los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) preexistentes, así como también las previsiones señaladas el inciso 2º *ibidem* operan a futuro para los nuevos PFC, bajo los términos y condiciones establecidas en el precitado artículo.

El artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 regula con especialidad para la cesación de la gestión de cobro de los títulos ejecutivos fiscales<sup>11</sup>, las causales de:

- 1.- Dificil cobro por la antigüedad de la obligación a condición que no cuenten con bienes para garantizar su pago;
- 2.- Relación costo-beneficio, esto es obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia;

---

<sup>10</sup> ARTÍCULO 112. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD Y PRESCRIPCIÓN. Los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título, perderán ejecutoriedad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, el término allí establecido se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago.

Los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescribirán en el término de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción se interrumpirá por la celebración de acuerdos de pago.

PARÁGRAFO transitorio. El término de prescripción dispuesto en el presente artículo aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

<sup>11</sup> Decreto Ley 403 de 2020. "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."

3.- Fallecimiento del deudor o liquidación de la persona jurídica deudora a condición que no se encuentren bienes para el pago de la obligación.

Siendo la única causal sujeta a reglamentación especial del Contralor General de la República la relación costo-beneficio, de acuerdo con lo expresamente establecido en el inciso 2º del artículo 122 *ibídem*.

En tal sentido se debe anotar que, la Resolución Reglamentaria Orgánica 0044 - 2020 publicada en Diario Oficial No. 51.466 del 13 de octubre de 2020, "*Por la cual se reglamenta la cesación de la gestión de cobro en los procesos de cobro coactivo de la Contraloría General de la República*", estableció la reglamentación interna de la CGR sobre la materia, sin contemplar su extensión o aplicación por parte de los demás órganos de control fiscal, resultando pertinente su reglamentación por parte del Contralor General de la República de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 122 del Decreto ley 403 de 2020.

#### 4.5. Naturaleza y consecuencias del fallo con responsabilidad fiscal

El proceso de responsabilidad fiscal, es de origen constitucional, al estar dispuesto por el artículo 268-5 del Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, que dispone: "*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*", tramitándose por un procedimiento administrativo, inicialmente regulado en la ley 42 de 1993 para el ámbito financiero y después por la Ley 610 de 2000 para todos los casos, con las modificaciones efectuadas por la Ley 1474 de 2011 y el Decreto Ley 403 de 2020.

Siendo el objeto de la responsabilidad fiscal, el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

El fallo con responsabilidad fiscal, es de naturaleza resarcitoria, por lo cual no tiene un carácter sancionatorio ni penal. Así lo reiteró la Corte Constitucional en sentencia C-131 de 2003<sup>12</sup>:

"En sucesivos pronunciamientos la Corte Constitucional ha reiterado el criterio según el cual la responsabilidad fiscal **"no tiene un carácter sancionatorio ni**

---

<sup>12</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

**penal**". al respecto ha sostenido la corte que "la declaración de responsabilidad **tiene una finalidad meramente resarcitoria**, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. **es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria** o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos."<sup>13</sup> (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, del fallo con responsabilidad fiscal se desprenden consecuencias que si bien están relacionadas por su origen y finalidades, tienen características que las diferencian:

➤ **Jurisdicción coactiva:** Señalada por los artículos 106 y siguientes del Decreto Ley 403 de 2020, para el cobro de los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente, ejecutoriadas, así como de las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.

➤ **Boletín de responsables fiscales:** Señalada en los incisos 1 y 2 del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, debiéndose inscribir y publicar por parte de la Contraloría General de la República los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Par tal fin se debe informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta.

Respecto de las finalidades de la anotación en el boletín de responsables fiscales, en sentencia C -101 de 2018<sup>14</sup> se hizo una reseña de la línea jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, de la cual extraemos el siguiente aparte por su pertinencia para atender la consulta:

"En caso de encontrar **configurada la responsabilidad fiscal** del funcionario o particular sometido al proceso, la Ley 610 de 2000  **fija dos consecuencias**. La primera de ellas es **la efectividad de la decisión, pues presta mérito ejecutivo**, de tal manera que el monto del daño sea recuperable a través de la jurisdicción coactiva ejercida por las contralorías, con lo cual se satisface el propósito

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-620 de 1996 y C-046 de 1994, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>14</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

resarcitorio del proceso de responsabilidad fiscal<sup>15</sup> y se restablece el patrimonio público. La segunda es **la inclusión del nombre** del funcionario o particular, según sea el caso, **en el boletín de responsables fiscales**.

Dicho registro es un listado de aquellas personas que causaron un daño no resarcido, y que por ello no pueden ser nombrados, posesionados o designados contratistas por parte de ningún nominador o representante legal de entidades estatales. Es obligación de la Contraloría General de la República publicar trimestralmente los nombres de las personas naturales o jurídicas "(...) a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él"<sup>16</sup>, a partir de la información propia, como de aquella recaudada a través de las contralorías territoriales.

Esta Corporación, a través de la **Sentencia C-877 de 2005**, al analizar el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, respecto del posible compromiso del derecho al habeas data y la consecuente necesidad de que dicha disposición tuviera rango estatutario, señaló que el objetivo de dicho boletín es "(...) facilitar al Estado el conocimiento de las personas a quienes se les haya dictado fallo de responsabilidad fiscal (boletín de responsables fiscales)" sin recuperación patrimonial.

Los datos que reposan en el boletín, son el resultado del proceso de responsabilidad fiscal que se logra mediante el respeto por el debido proceso<sup>17</sup>. Una vez emitida la decisión de fondo, todo lo atinente a la responsabilidad de la persona implicada sale de su fuero interno y de su intimidad, para convertirse en un asunto público.

Posteriormente, la **Sentencia C-651 de 2006** precisó que la finalidad de dicho boletín es "(...) presionar legítimamente para lograr el pago por los daños y perjuicios ocasionados al Estado" y de este modo lograr el objetivo mismo del proceso de responsabilidad fiscal, mediante el deber de abstención de las entidades públicas para "iniciar o mantener relaciones jurídicas con quienes hayan sido declarados responsables de tal detrimento".

Esa providencia reiteró la **Sentencia T-1031 de 2003**<sup>18</sup>, en el sentido de que los fallos de responsabilidad fiscal, genera la inclusión obligatoria en este boletín, lo cual "(...) no implica la vulneración de los derechos fundamentales de los procesados, en tanto busca razonablemente proteger la integridad patrimonial del Estado, mediante el mecanismo de la publicidad de los nombres de los sujetos que han resultado responsables por faltas de esta naturaleza".

---

<sup>15</sup> Ley 610 de 2000, artículo 58.

<sup>16</sup> Ley 610 de 2000. Artículo 60, inciso 1°.

<sup>17</sup> Sentencia C-1083 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería. La inclusión en el boletín de responsables fiscales, "significa que, por una parte, se ha adelantado un proceso administrativo en el que la persona ha tenido la oportunidad de ejercer su derecho de defensa".

<sup>18</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. Analizó el caso de una persona a quien la Contraloría General de Antioquía, con el fallo de responsabilidad fiscal en su contra, la incluyó en el boletín de responsables fiscales. El accionante alegaba el compromiso de sus derechos al buen nombre y al trabajo, como quiera que se le impedía trabajar y contratar con la administración pública.

Posteriormente, en un caso análogo, la **Sentencia T-241 de 2008**<sup>19</sup> precisó además que el boletín trimestral actualizado, debe servir como soporte para los certificados de antecedentes fiscales emitido por la Contraloría General de la República, pues su finalidad es la de *“contar al momento de decidir [sobre el nombramiento, la posesión o la firma de los contratos estatales] con suficiente información fidedigna y actual de unas calidades, que garanticen (...) las mayores probabilidades de rectitud e idoneidad”* en el manejo del patrimonio público.”  
(Negrillas fuera de texto)

➤ **Prohibición:** Señalada en el inciso 3 del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-651 de 2006<sup>20</sup> precisó:

“La medida establecida por el legislador es **adecuada** al fin propuesto en la norma, pues se trata de defender el interés general representado por la necesidad de actuar en favor del patrimonio público; la medida es **necesaria**, pues al cabo de un juicio fiscal adelantado con observancia de las reglas propias del debido proceso, el Estado cuenta con un medio idóneo y eficaz para recavar el pago de las obligaciones a su favor y, finalmente, la medida es **proporcional en sí misma** en cuanto no sacrifica valores ni principios que, como los de prevalencia del interés general, imparcialidad, moralidad, eficiencia y eficacia de la administración pública, resultan válidamente protegidos.

Por lo tanto, no puede afirmarse que la norma acusada vulnere el derecho a la igualdad.

(...)

Además, el inciso 3º del artículo 60 de la ley 610 de 2000, no trasgrede el texto de los artículos 25 y 40-7 de la Constitución Política, toda vez que mediante esta norma el legislador estableció límites al ejercicio del derecho al trabajo y a acceder al ejercicio de funciones públicas, con el propósito de garantizar principios constitucionalmente válidos, sin que tal restricción implique supresión o afectación del núcleo esencial de los derechos mencionados por el demandante.

Por lo anterior, tampoco puede aducirse que la norma acusada deje de promover el interés general, ni la prosperidad, ni el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, porque como quedó expuesto la inclusión en el boletín de responsables fiscales ocurre una vez se ha agotado todo el procedimiento para tal declaración, en el cual el responsable a ejercido su derecho de defensa.

---

<sup>19</sup> MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>20</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

En suma, la Corte declarará exequible el inciso 3° del artículo 60 de la ley 610 de 2000, en relación con los cargos formulados por el ciudadano José Cipriano León Castañeda, por no vulneración de los artículos 13, 25, 40-7, 125, 209 de la Constitución." (Negrilla fuera de texto)

➤ **Inhabilidad:** Señalada en el artículo 38 -numeral 4° y el párrafo 1°- de la Ley 734 de 2002, se constituye en inhabilidad para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, hasta por el término descrito en el párrafo.

En la misma sentencia C -101 de 2018<sup>21</sup> se aborda la diferenciación de la inhabilidad consagrada en el artículo 38 -numeral 4° y el párrafo 1°- de la Ley 734 de 2002, en la cual la Corte Constitucional tras analizar el concepto de inhabilidad a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado señala que: "En conclusión, para este Tribunal las inhabilidades son circunstancias negativas que buscan asegurar que, quienes aspiran a acceder al ejercicio de la función pública, ostenten ciertas cualidades o condiciones que aseguren su gestión con observancia de criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad y además, garanticen la prevalencia de los intereses generales de la comunidad sobre los personales."

Luego, la Corte Constitucional pasa a explicar que, mientras que hay algunas inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionatoria del Estado, hay otras restricciones que no tienen origen sancionador.

En tal sentido, las inhabilidades relacionadas directamente con la **potestad sancionatoria del Estado**, se aplican en el marco del derecho penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política<sup>22</sup>, donde al haber incurrido en la conducta que la ley considera reprochable, el Estado impone la sanción correspondiente y adiciona una más, la inhabilidad, que le impide al individuo investigado ejercer una determinada actividad pública.

Mientras que las otras, es decir, las restricciones **que no tienen origen sancionador**, no están relacionadas con delitos o faltas, sino que "(...) *corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y obedecen a la efectividad de principios, derechos y valores constitucionales, como son la lealtad empresarial, moralidad, imparcialidad, eficacia, transparencia o sigilo profesional, entre otros postulados*"<sup>23</sup>.

Contexto en el cual la Corte, sobre las restricciones que no tienen origen sancionador, precisa que:

---

<sup>21</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>22</sup> Sentencia C-348 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en sentencia C-325 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>23</sup> Ibidem.

“Conforme a lo anterior, se trata de limitaciones que impiden a determinados individuos ejercer actividades específicas, debido a la oposición entre sus beneficios personales y el interés general, los cuales estarían comprometidos en el ejercicio de la función pública<sup>24</sup>. La restricción se impone como una garantía de que el comportamiento anterior o el vínculo familiar no afectarán el desempeño del empleo o función, de protección del interés general y de la idoneidad, probidad, imparcialidad, transparencia, confianza y moralidad del aspirante.

(...)

Adicionalmente, también ha precisado que las mencionadas restricciones pueden tener naturaleza sancionatoria, es decir, cuando provienen del ejercicio del derecho punitivo del Estado, o tener un origen distinto porque se estructuran a partir de elementos objetivos atribuibles al candidato a ocupar el cargo público y hacen incompatible su ejercicio con la satisfacción del interés general.”<sup>25</sup>

Siendo de competencia del Legislador el regular la función pública, de acuerdo con los artículos 123 y 150.23 de la Constitución, es decir, todos los requisitos, exigencias, condiciones, calidades e inhabilidades, entre otros, que deben acreditar las personas que desean ingresar al servicio del Estado. Potestad que se encuentra sujeta a límites, específicamente los valores, principios y derechos establecidos en la Carta. De esta manera, al momento de establecer prohibiciones o determinar causales de inhabilidad o de incompatibilidad no puede desconocer criterios de razonabilidad y de proporcionalidad<sup>26</sup>.

Cabe agregar que el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B en sentencia de Junio 21 de 2012<sup>27</sup>, en radicación número: 25000-23-24-000-2012-00362-01(AC), aclara que la anotación en el Boletín de responsables fiscales no es una pena imprescriptible. Allí se expresó que para la Sala no es de recibo el argumento esgrimido por el peticionario en el sentido que dicha anotación constituye una sanción imprescriptible, toda vez que del mismo texto del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 se extrae con claridad que aquella permanecerá hasta el momento en que la obligación sea satisfecha. Lo anterior quiere decir que la anotación en el boletín que emite la Contraloría General de la República es una medida que depende completamente de la conducta del responsable fiscal, quien puede lograr su exclusión del boletín a través del pago de las sumas de dinero que adeuda al Estado. En tal medida, resulta evidente que la mencionada anotación no representa una pena intemporal, ni mucho menos una sanción imprescriptible que desconozca la prohibición consagrada en el inciso tercero del artículo 28 constitucional.

#### **4.6. Características y contenido del dato en el boletín de responsables fiscales**

<sup>24</sup> Sentencia C-028 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C -101 de 2018.

<sup>26</sup> Cfr. Sentencias C-194 de 1995 y C-617 y C-618 de 1997.

<sup>27</sup> C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

En desarrollo de este punto, la Corte Constitucional en la sentencia C-651 de 2006 ya enunciada, señaló:

“En relación con el contenido, objeto y características del dato reportado en el boletín de responsables fiscales creado mediante el artículo 60 de la ley 610 de 2000, la Corporación ha expuesto:

4.1.1. Su contenido. Crea un boletín de responsables fiscales a cargo de la Contraloría General de la República que contendrá los nombres de las personas -naturales o jurídicas- a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y que no hayan satisfecho la obligación contenida en él. El boletín se publica con periodicidad trimestral y es alimentado con la información suministrada por las contralorías territoriales que consiste en una relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, las que hubieren acreditado el pago correspondiente, los fallos que hayan sido anulados por la jurisdicción contenciosa y las revocatorias directas que se hayan proferido, ello con el fin de incluir o retirar sus nombres del boletín. Contempla, además, que los nominadores y demás funcionarios competentes deberán abstenerse de nombrar o posesionar a quienes allí aparezcan.

4.1.2. El objeto del boletín. La finalidad de dicho boletín es proteger la integridad patrimonial del Estado<sup>28</sup> y contribuir a la eficacia de las funciones que competen a la Contraloría General de la República<sup>29</sup> como instrumento de verificación identificando a los sujetos que han ocasionado detrimento patrimonial.

4.1.3. Características del dato. El dato que allí se incluye corresponde al resultado de un proceso fiscal en el cual, con la plenitud de las formas del debido proceso, se ha discutido la existencia o no de una responsabilidad de carácter fiscal.

De lo anterior resulta que antes de finalizar el proceso de responsabilidad fiscal los datos de la persona corresponden a su ámbito interno. Pero, luego de que el proceso termina con el correspondiente fallo de responsabilidad, esos datos trascienden del campo de lo privado al público<sup>30</sup>.

Además, la Corte en la sentencia C-1083 de 2005 citada consideró:

“Debe señalarse finalmente que la situación derivada del Boletín de Deudores Morosos del Estado, de que trata la expresión acusada, es distinta de la derivada del Boletín de Responsables Fiscales regulado en el Art. 60 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de

<sup>28</sup> En la Sentencia T-1031 del 30 de octubre de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) la Corte manifestó que la “introducción en el mencionado boletín, por sí misma, no implica la vulneración de los derechos fundamentales de los procesados, en tanto busca razonablemente proteger la integridad patrimonial del Estado, mediante el mecanismo de la publicidad de los nombres de los sujetos que han resultado responsables por faltas de esta naturaleza”.

<sup>29</sup> Según el artículo 267 de la Carta Política a la Contraloría le corresponde vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Esa vigilancia incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia C-877 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

competencia de las contralorías<sup>31</sup>, ya que en este último caso el boletín contiene “los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”, lo cual significa que, por una parte, se ha adelantado un proceso administrativo en el que la persona ha tenido la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y, por otra parte, la declaración de responsabilidad se fundamenta en malos manejos de bienes públicos. En cambio, en el caso del Boletín de Deudores Morosos del Estado no ocurre ni lo uno ni lo otro<sup>32</sup>.”

## 5. Conclusiones.

### 5.1. A su pregunta 1 se responde:

“1. ¿La decisión de archivo de la cesación de la acción fiscal de jurisdicción coactiva, debe comunicarse a la Contraloría General de la República?”

El artículo 122 del Decreto Ley 403 de 2020 que regula la cesación de la gestión de cobro, señala en su inciso 3° que cuando se ordene el archivo del proceso de cobro coactivo, 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. Ello, sin perjuicio que los órganos de control fiscal reabran los procesos de cobro conforme lo señala el inciso 4° *ibidem*.

Así mismo, en la medida que la Resolución Reglamentaria Orgánica 0044 -2020 publicada en Diario Oficial No. 51.466 del 13 de octubre de 2020, “*Por la cual se reglamenta la cesación de la gestión de cobro en los procesos de cobro coactivo de la Contraloría General de la República*”, estableció la reglamentación interna de la CGR sobre la materia, sin contemplar su extensión o aplicación por parte de los demás órganos de control fiscal, por lo cual, actualmente no se cuenta con base normativa para determinar la obligatoriedad efectuar un reporte de dichas decisiones a la CGR por parte de las contralorías territoriales.

### 5.2. A su pregunta 2 se responde:

2. ¿Es procedente el retiro en el Boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República, una vez se haya proferido la cesación precitada?

Sin perjuicio de la suspensión de la anotación en el Boletín de Responsables Fiscales que dispone expresamente el inciso 3° del artículo 121 del Decreto Ley 403 de 2020, ni el Decreto Ley 403 de 2020, ni los incisos 1° y 2° del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 contemplan la cesación de la gestión de cobro del artículo 122

<sup>31</sup> El Art. 60 de la Ley 610 de 2000 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-877 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, por el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria; Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1083 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

del Decreto Ley 403 de 2020 como causales de eliminación del dato público, regulado de la siguiente forma:

**“ARTICULO 60. BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES.** La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta. (...)”

5.3. A su pregunta **3** se responde:

3. ¿Es procedente la prescripción o caducidad en los procesos de jurisdicción coactiva, cuando el origen del título ejecutivo es producto de un fallo con responsabilidad fiscal en un proceso fiscal, y se llevó a cabo la notificación del mandamiento de pago antes de cuatro (4) años?, ¿en que (sic) casos operan dichas figuras jurídicas (prescripción/caducidad)?

Con antelación a la expedición del Decreto Ley 403 de 2020, es decir en vigencia de la Ley 42 de 1993 esta Oficina se pronunció señalando la procedencia de la pérdida de la fuerza ejecutoria regulada por la Ley 1437 de 2011 respecto de los títulos fiscales, como se observa en los conceptos CGR-OJ-148 de 2017 radicado 2017EE0085600 del 17 de julio de 2017 y CGR-OJ-199 de 2017 radicado 2017EE0119103 del 02 de octubre de 2017, conceptos cuya copia se anexa en aplicación del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1437 de 2011 (sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015) toda vez que resuelven de fondo la pregunta reiterativa<sup>33</sup>.

Siendo del caso añadir que, a partir del artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 se regula de forma autónoma la figura de la pérdida de la fuerza ejecutoria en los Procesos Fiscales de Cobro (PFC), ratificando para ellos la aplicación del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Por otra parte, el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 introduce la aplicación de la figura de la prescripción a los PFC estableciendo que:

---

<sup>33</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-951 de 2014, precisó que una petición reiterativa es aquella que resulta sustancialmente idéntica a otra presentada anteriormente. Fundamento jurídico n° 5.7

“Los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescribirán en el término de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción se interrumpirá por la celebración de acuerdos de pago.

**Parágrafo transitorio.** El término de prescripción dispuesto en el presente artículo aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.” (Negrilla fuera de texto)

Conforme lo anterior, la prescripción prevista en el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020 tiene una regla de transito normativo especial, por la cual sólo aplica a los PFC en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad al 16 de marzo de 2020.

Contexto bajo el cual, se agrega que tratándose de procedimientos administrativos mediante los cuales se adelantan Procesos Fiscales de Cobro (PFC) no opera la figura de la caducidad.

5.4. A su pregunta 4 se responde:

4. Sí se realizaron búsquedas de bienes por parte de las Contralorías para procurar el cobro después de que pasaron cinco (5) años posteriores a la notificación del mandamiento de pago y no se encontraron bienes para recaudo, ¿Cuenta como gestión para evitar que el título ejecutivo pierda su ejecutabilidad o ejecutoriedad y no opere el fenómeno de prescripción?”

Tratándose de los Procesos Fiscales de Cobro (PFC), en los que aplique únicamente el artículo 91 de Ley 1437 de 2011, respecto de los requisitos exigidos para que se configure la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, con fundamento en el numeral 3º del artículo 66 del C.C.A., norma concordante con el numeral 3º del artículo 91 del CPACA, la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó<sup>34</sup>:

*“En efecto, cuando la norma dispone la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos cuando al cabo de cinco años la administración “no haya realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”, no está indicando que tales diligencias sólo cuentan a partir de la notificación del auto del mandamiento de pago, como lo entiende el excepcionante; en el ámbito de la jurisdicción coactiva, de forma previa a la notificación del auto de mandamiento de pago, se encuentra una actuación de la administración que, sin duda, se encamina a ejecutar el acto administrativo y que ocurre cuando se libra orden de pago contra el obligado. Así las cosas, se tiene que en este caso, al haberse librado el auto de mandamiento de pago el 17 de diciembre de 1999, es decir, dentro de los tres años siguientes a la ejecutoria de las Resoluciones en referencia, la*

---

<sup>34</sup> Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia 11001-00-00-000-1999-1929-01 del 17 de Agosto de 2003.

**administración realizó uno de los actos que le correspondía para ejecutarlos dentro del término señalado en el numeral 3° del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Por lo tanto, esos actos administrativos no han perdido fuerza ejecutoria".**

Ahora bien, respecto de los PFC que en que tenga aplicación la prescripción que trae el artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020, salvo lo dispuesto en el inciso 2° y en el párrafo transitorio *ibídem* no se cuenta con otras fuentes normativas ni jurisprudenciales que permitan determinar actualmente los efectos futuros de las gestiones de cobro tales como la búsqueda de bienes. Maxime cuando, tal como señala el párrafo transitorio del artículo 112 del Decreto Ley 403 de 2020, tal figura sólo aplicará a los Procesos Fiscales de Cobro (PFC) en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad al 16 de marzo de 2020, por ende, se trata de una disposición que comenzará a producir decisiones en los casos particulares y concretos a partir del 16 de marzo de 2030 existiendo un intervalo de tiempo en el cual pueden darse modificaciones jurídicas que deberán considerarse por los funcionarios competentes en el momento que se estime que puede operar tal prescripción.

Cordialmente,



**JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica (E)

Anexo: En diecinueve (19) folios: 1.- Concepto CGR-OJ-148 de 2017 radicado 2017EE0085600 (9 folios) y 2.- Concepto CGR-OJ-199 de 2017 radicado 2017EE0119103 (10 folios).

Vo. Bo. Soraya Vargas Pulido - Contralora Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

Fernando Alfonso Cruz Montoya - Jefe de la Unidad de Cobro Coactivo 

Proyectó: Andrés Rolando Ramírez Guacaneme

Revisó: Lucenith Muñoz Arenas

N.R. SIGEDOC 2021ER0005264, 2021EE0024046 y SIPAR 2021-201141-8211

TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos

2017EE0085600



CGR-OJ- 148 2017

80112-  
Bogotá, D.C.

Doctora  
ELISA ESPITIA SIERRA  
Profesional Universitario  
Contraloría Auxiliar Delegada de Responsabilidad Fiscal  
Contraloría Departamental de Córdoba  
elisa.espitia@contraloriadecordoba.gov.co

ASUNTO: FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL.- PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA.- ACCION DE COBRO. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. CONCEPTO UNIFICADOR.

#### 1. ANTECEDENTE.

Esta Oficina recibió su comunicación radicada bajo el número 2017ER0052261, en la cual indica que en esa Contraloría cursan procesos de Jurisdicción Coactiva, cuyo título ejecutivo son fallos con responsabilidad fiscal, en tal sentido presupone que la prescripción de la acción de cobro, la cual es de cinco años contados desde la ejecutoria del título ejecutivo, se entiende interrumpida con la notificación del mandamiento de pago.

De acuerdo con lo expuesto, consulta:

1.1. ¿Cuál es el término que tiene la contraloría para hacer efectivo el cobro de una obligación contenida en un fallo con responsabilidad fiscal, iniciado con anterioridad a la Ley 1437 de 2011?

#### 2. ALCANCE DEL CONCEPTO.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup>, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas “sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General”<sup>2</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales “respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General”<sup>3</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de “la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”<sup>4</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca “orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal”<sup>5</sup> y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”<sup>6</sup>.

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el Art.43, Numeral 16<sup>7</sup> del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### 3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

La doctrina de las Contralorías en materia del régimen jurídico aplicable a los Procesos de Jurisdicción Coactiva no ha sido pacífica y estable, a partir de 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, en razón a la divergencia entre la aplicación del procedimiento general y el procedimiento especial.

<sup>1</sup> Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>2</sup> Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>7</sup> Art. 43. OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

Doctora ELISA ESPITIA SIERRA, Profesional Universitario, Contraloría Auxiliar Delegada de Responsabilidad Fiscal.

3

En vista de lo anterior, se considera que lo propio en un nuevo análisis del tema es entrar a aclarar las normativas que aplican a los Procesos de Jurisdicción Coactiva, cuando el título ejecutivo lo constituye un “crédito fiscal”<sup>8</sup> que tiene su origen en la función de control fiscal y, en particular, en el proceso de responsabilidad fiscal.

Sobre el tema es importante precisar que este Despacho se pronunció en los conceptos No.EE73361 de noviembre 02 de 2010; IE0117410 de 10 de octubre de 2013; No. IE0079096 de 9 de agosto de 2016, los cuales se reconsideran a continuación.

### 3.1. Conceptos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República sobre la pérdida de fuerza ejecutoria y la prescripción de la acción de cobro

#### 3.1.1. Concepto jurídico No.EE73361 de noviembre 02 de 2010.

De este concepto, sólo se analiza y replanteará los temas correspondientes a la prescripción de la acción de cobro y pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo, en tal sentido los demás temas tratados en el mismo, no serán objeto de análisis

En este pronunciamiento, sobre el fenómeno jurídico de la prescripción de la acción de cobro, este Despacho, señaló:

“Antes de la Ley 1066 de 2006, para aplicar la prescripción en los procesos de jurisdicción coactiva las Entidades Estatales debían remitirse a los Art. 2512<sup>9</sup>, 2535<sup>10</sup> y 2436<sup>11</sup> del Código Civil<sup>12</sup>. Luego, el Art. 2536 del Código Civil fue modificado por el Art. 8 de la Ley 791 de 2002<sup>13</sup>, reduciendo la prescripción de la acción ejecutiva a cinco (5) años y la ordinaria a diez (10) años y señalando que una vez interrumpida, comienza a contarse nuevamente el término para que ella ocurra.

Respecto de la interrupción de la prescripción de la acción de cobro, el Consejo de Estado<sup>14</sup> estableció:

<sup>8</sup> Ley 42 de 1993, artículo 90.

<sup>9</sup> Art. 2512 C.C.- La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

<sup>10</sup> Artículo 2535 C.C.- La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.

<sup>11</sup> Artículo 2536 C.C.-La acción ejecutiva se prescribe por diez años, y la ordinaria por veinte.

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de diez años, y convertida en ordinaria durará solamente otros diez.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo de 21 de febrero de 1994, Expediente 338, Consejera Ponente MIREN DE LA LOMBANA DE MAGYAROFF.

<sup>13</sup> Artículo 8º. El artículo 2536 del Código Civil quedará así: La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5). Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término” (Subrayado fuera del texto)

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo de 21 de febrero de 1994, Expediente 338, Consejera Ponente MIREN DE LA LOMBANA DE MAGYAROFF.

**“De todos es sabido que *la contabilización de la prescripción se inicia cuando se hace exigible la obligación que se pretende cobrar mediante la acción ejecutiva y termina en la fecha de notificación del mandamiento ejecutivo.***

*En consecuencia, el fenómeno en estudio se configurará, conforme se deduce de los Art. 2535 y 2536 del C.C., **si entre la fecha de exigibilidad de la obligación y la de notificación del mandamiento ejecutivo han transcurrido diez años**”.* (Hoy cinco (5) años).

*Observa la Sala que en el proceso de cobro coactivo la relación procesal se formaliza mediante la notificación al demandado o al curador ad litem del auto de mandamiento de pago, **diligencia que a su vez permite interrumpir el término de prescripción de la acción ejecutiva...**”.* (Subrayado es nuestro).

“En la actualidad, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006<sup>15</sup>, en los procesos de jurisdicción coactiva la CGR debe aplicar el Estatuto Tributario en todo lo que no esté específicamente regulado en la Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000<sup>17</sup>. Por lo anterior, en materia de prescripción de la acción de cobro, los ejecutores deben aplicar el Art. 817 del Estatuto Tributario, modificado por el Art. 86 de la Ley 788 de 2002<sup>16</sup>.

La CGR, en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, estableció que la acción de cobro por jurisdicción coactiva prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de firmeza y ejecutoria de los títulos ejecutivos<sup>17</sup> y que los funcionarios ejecutores tienen la competencia para **decretarla de oficio o a petición de parte**<sup>18</sup>.”

Sobre la pérdida de fuerza ejecutoria en ese mismo pronunciamiento, se señaló:

**“PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL.**

El Consejo de Estado ha entendido que la fuerza ejecutoria “*es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí misma sus propios actos,*

<sup>15</sup> Por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones. <sup>17</sup> Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Rad. 1882 de marzo 5 de 2008, ampliado el 15 de diciembre de 2009.

<sup>16</sup> Art. 817- Modificado. L. 788/2002, art. 86. Término de prescripción de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de: 1- La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente. 2- La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea. 3- La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores. 4- La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. INC. 2- Modificado. L. 1066/2006, art. 8. La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los administradores de impuestos y aduanas nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte”. (Resaltado nuestro).

<sup>17</sup> Artículo Vigésimo Segundo, inciso 1 de la Resolución Orgánica 5844 de 2007.

<sup>18</sup> Artículo Vigésimo Segundo, inciso 2 de la Resolución Orgánica 5844 de 2007 y Art. 817 de Estatuto Tributario, modificado por el Art. 86 de la Ley 788 de 2002.

Doctora ELISA ESPITIA SIERRA, Profesional Universitario, Contraloría Auxiliar Delegada de Responsabilidad Fiscal.

5

*es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración*<sup>19</sup>.

Así mismo, la doctrina la ha definido como *“...la susceptibilidad de que la Administración pueda imponer el contenido obligatorio de sus propios actos administrativos utilizando medios coactivos. ...Para que un acto pueda ser ejecutorio, y por lo tanto ejecutable de oficio, es necesario que sea ejecutivo, esto es, que tenga eficacia. ...Es, por tanto, reflejo de los poderes de auto tutela de que la Administración dispone, a cuyo través puede, por sí misma, sin necesidad del auxilio de los Tribunales, hacer efectivos sus propios actos o decisiones, ejecutando las obligaciones que ella misma ha declarado previamente, y pudiendo hacerlo, además, frente a la resistencia a su cumplimiento voluntario por parte del obligado*<sup>20</sup>”.

El artículo 66 del Código Contencioso Administrativo dispone que *“...Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero **perderán su fuerza ejecutoria** en los siguientes casos: (...) 3) **Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos**”*. (Resalta la Oficina).

Al referirse a esta causal, el doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA anota que, *“...Es decir, la administración cuenta con cinco años, contados a partir del momento en que los Actos Administrativos se encuentran en firme, **para realizar todas las operaciones tendientes a su ejecución. De no actuar dentro de este lapso, la suspensión de los efectos del acto que le es imputable a la misma administración se transforma en una sanción para la administración morosa, consistente en que por una parte el acto pierde su fuerza ejecutoria y por la otra la administración perdería en la práctica la competencia para hacerlo ejecutivo**”*<sup>21</sup>. (Subrayado es nuestro).

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, estableció que, *“En palabras de la misma Sección Quinta, **cuando la administración ha dejado pasar el término señalado en la norma para hacer efectivas las obligaciones a su favor, ésta se encuentra en «la imposibilidad de efectuar los actos propios de la administración para cumplir con lo ordenado por ella misma»**...”*. (Subrayado es nuestro).

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 8 de marzo de 2004, Radicación 1.552, Consejera Ponente SUSANA MONTES DE ECHEVERRI.

<sup>20</sup> Lecciones sobre el Acto Administrativo, Civitas Ediciones, S.L., Primera Edición, 2002, Madrid, España, páginas 125, 126 y 127, citando al tratadista RAÚL BOCANEGRA SIERRA. +

<sup>21</sup> Lecciones sobre el Acto Administrativo, Civitas Ediciones, S.L., Primera Edición, 2002, Madrid, España, páginas 125, 126 y 127, citando al tratadista JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, páginas 301 y 302.

En cuanto a los requisitos exigidos para que se configure la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, con fundamento en el Num. 3 del Art. 66 del C.C.A., la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó<sup>22</sup>:

*“En efecto, cuando la norma dispone la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos cuando al cabo de cinco años la administración “no haya realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”, no está indicando que tales diligencias sólo cuentan a partir de la notificación del auto del mandamiento de pago, como lo entiende el excepcionante; en el ámbito de la jurisdicción coactiva, de forma previa a la notificación del auto de mandamiento de pago, se encuentra una actuación de la administración que, sin duda, se encamina a ejecutar el acto administrativo y que ocurre cuando se libra orden de pago contra el obligado. Así las cosas, se tiene que en este caso, al haberse librado el auto de mandamiento de pago el 17 de diciembre de 1999, es decir, dentro de los tres años siguientes a la ejecutoria de las Resoluciones en referencia, la administración realizó uno de los actos que le correspondía para ejecutarlos dentro del término señalado en el numeral 3° del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Por lo tanto, esos actos administrativos no han perdido fuerza ejecutoria”.*

Por lo anterior, si dentro del término establecido en el numeral 3 del Art. 66 del C.C.A.<sup>23</sup>, la CGR adelanta actos tendientes a la ejecución del título, **NO** se configura respecto de dicho título, la pérdida de fuerza ejecutoria.

De otra parte, si dentro del término anterior, la CGR no adelanta actuación alguna tendiente a la ejecución del título, y se configura la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo, el funcionario encargado de adelantar el proceso de jurisdicción coactiva deberá declararla de oficio, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que le puede ser atribuida por su inactividad u omisión. “(Resaltado del texto original)

### 3.1.3. El Concepto jurídico No. 2016IE0079096 de 9 de agosto de 2016.

En este escrito después de hacerse un recuento de la Ley 6 de 1992, la Ley 42 de 1993 y los antecedentes legislativos de la Ley 1066 de 2006, señala:

“La ley 42 de 1993, tiene el carácter de norma especial. Regula el procedimiento coactivo para la Contraloría General de la República. También lo es, entonces, **la Ley 610 de 2000**, en cuanto modificó y adicionó parcialmente (sic) la Ley 42 de 1993.” (Resaltado del texto original).

<sup>22</sup> Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia 11001-00-00-000-1999-1929-01 del 17 de Agosto de 2003

<sup>23</sup> Cinco (5) años a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

+

**La ley 1066 de 2006**, regula íntegramente la materia. Precisó, con carácter general, que todas las actuaciones sobre cobro coactivo se regulaban por el Estatuto Tributario y exigió que las entidades encargadas de dicho cobro debían proferir un reglamento interno para dicha función. En ese sentido, y sólo en ese sentido, se entiende que modificó las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000. (Subrayado y resaltado del texto original).

Luego se coincide plenamente con el concepto de fecha 6 de noviembre de 2015 (20151100039501) proferido por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República que dice textualmente:

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

De igual forma, la mencionada norma, estableció en su artículo 2° la obligación para las entidades públicas que ejerzan actividades o funciones administrativas o presten servicios del Estado, dentro de los cuales recauden rentas o caudales públicos de:

Establecer mediante normatividad de carácter general por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el reglamento interno del recaudo de cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

Autorización que se complementa con lo ordenado por el artículo 5:

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

Es de precisar que la Ley 1066 de 2006, de manera especial y específica reguló el procedimiento del proceso de cobro coactivo para todas las entidades públicas, determinando expresamente que los mismos deben atender lo previsto en el Estatuto Tributario.

ii) la Ley 610 de 2000, tampoco prevé regulación especial respecto al proceso de cobro coactivo.

Por lo anterior, se considera que a los procesos de cobro coactivo que se originan en fallos con responsabilidad fiscal y multas sancionatorias fiscales deberán aplicárseles el título IV del CPACA artículos 98 a 101) y las disposiciones del Libro V, Título VIII del Estatuto Tributario, en concordancia con la Ley 1066 de 2006, como se encuentra hoy en día contemplado en el Manual de Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República que se encuentra vigente, sin perjuicio de la necesidad de realizar algunas actualizaciones y ajustes acorde a las reformas legislativas.”

### 3.2. Nuevo análisis del tema.

La Ley 1066 de 2006, artículo 5°, ordena aplicar el Estatuto Tributario a todas las entidades públicas que en virtud de sus funciones administrativas tengan que recaudar rentas o caudales públicos de cualquiera de los niveles, nacional o territorial, incluidos los demás entes del Estado, como los autónomos y con régimen especial.

Frente a la aplicación de dicha norma, se presentó una divergencia de criterios entre la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, relacionada con la aplicabilidad del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 a las contralorías.

En vista de lo anterior, se acudió a la Sala de Consulta y Servicio Civil, del Consejo de Estado, la cual mediante concepto No. 1882 de 8 de marzo 2008, sostuvo que el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 incluye a los organismos de control fiscal, pues su ámbito de aplicación se extiende expresamente a la generalidad de entidades del Estado y, en particular, a los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, más allá de que ejerzan o no funciones administrativas.

Fundamenta su posición el Consejo de Estado, con los siguientes argumentos:

“En primer lugar, la ley no prevé que la expresión “*rentas o caudales públicos*” deba entenderse como sinónimo del concepto hacendístico de “Rentas y Recursos de Capital”<sup>24</sup>, que es una parte muy específica del Presupuesto General de la Nación; y, tampoco se encuentran referentes normativos para concluir que tal expresión sólo cobija los recaudos tributarios del Estado, como lo plantea la ampliación de la consulta. (Subrayado del texto original).

Por el contrario, los antecedentes y fines de la Ley 1066 de 2006 llevan a concluir que la expresión “rentas o caudales públicos”, tiene un sentido amplio e incluyente, en tanto compatible con la actividad de la generalidad de entidades y

<sup>24</sup> Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

organismos del Estado que se enumeran en el artículo 5, las cuales cumplen múltiples y diversas funciones administrativas distintas a las de estricto *recaudo tributario*; en especial, el uso de la palabra “caudales” (hacienda, bienes de cualquier especie, y más comúnmente dinero; capital o fondo<sup>25</sup>) denota amplitud en el concepto y no sujeción a un tipo de ingreso público en particular.

En segundo lugar, si el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 estuviera dirigido a asegurar el cobro de impuestos, la norma carecería de efecto útil e incluso hubiera sido innecesaria, por cuanto para ello bastaría la regulación contenida en el Estatuto Tributario; además esa interpretación reduciría sustancialmente el ámbito de aplicación de la ley, contrariando su finalidad de extender a la generalidad de entidades del Estado la facultad de cobro coactivo y de unificar en todas ellas la aplicabilidad del Estatuto Tributario como *procedimiento general* de cobro, según se ha explicado.

Precisamente, con esta ley se supera la dicotomía que existía en la materia, pues como se verá más adelante, mientras que el recaudo impuestos se regía por el Estatuto Tributario, el cobro de las restantes obligaciones a favor del Estado se sujetaba, por regla general, al Código de Procedimiento Civil, que a su vez reenvía a las normas del proceso ejecutivo, cuya lógica descansa en el cobro de obligaciones entre particulares.

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

Teniendo en cuenta lo señalado por la Alta Corporación, la Contraloría General de la República solicitó reconsideración del concepto frente a las normas aplicables al Proceso de Jurisdicción Coactiva propio de los Organismos de Control Fiscal y además, pone de presente las normas especiales, como la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000. Por las razones anotadas, se solicitó a ese Tribunal, ampliar su pronunciamiento, y en tal sentido, se consultó a la Corporación:

1. Si a las Contralorías se les aplica la Ley 1066 de 2006.
2. Si la remisión al Estatuto Tributario hecha en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, conlleva la inaplicabilidad de las normas especiales de la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, que regulan algunos aspectos del procedimiento de cobro de las obligaciones derivadas de procesos de responsabilidad fiscal, en especial en materia de ejecutoriedad de las decisiones, prescripción, embargos y reporte al boletín de responsables fiscales.

<sup>25</sup> Acepciones de la Real Academia de la Lengua.

+

En vista de lo anterior, el Consejo de Estado, nuevamente efectúa el análisis de la Ley 1066 de 2006, y sobre la aplicabilidad a las contralorías respondió<sup>26</sup>:

1. A las Contralorías se les aplica el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, salvo en materia de procesos de cobro coactivo originados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, los cuales, por su especificidad, se rigen por sus normas especiales.
2. La ejecutoria de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal se rige por los artículos 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y no por el artículo 829 del Estatuto Tributario.
3. Los demás actos administrativos de las contralorías que sirvan de fuente a un proceso de jurisdicción coactiva, distintos de los que declaran la responsabilidad fiscal, se rigen para su ejecutoria por lo establecido en el Estatuto Tributario, de acuerdo con la remisión del Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.
4. El reporte de las personas con base en un fallo condenatorio de responsabilidad fiscal se deberá hacer según lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 es decir, cuando el respectivo acto se encuentren "en firme y ejecutoriado" y no se "haya satisfecho la obligación contenida en él" (art.60).

Para efectos de lo anterior, la Alta Corporación, señala:

"Como se puede observar, una particularidad de los procesos de cobro coactivo originados en actos que declaran la responsabilidad fiscal, es que se trata de recursos de titularidad pública que nunca debieron perderse ni desviarse de su finalidad y que por tanto deben ser devueltos al Estado, todo lo cual le imprime un interés especial a su salvamento (...)

Consecuencia de ello es que la Ley 610 de 2000 sólo remita a otros procedimientos de manera supletiva y "en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal" (art.68); y que la 42 de 1993 prevea un reenvío al proceso de cobro coactivo del procedimiento civil, pero únicamente, en todo lo no previsto en ella. (Subrayado del texto original).

En ese contexto, se observa que la Ley 610 de 2000 refuerza el carácter ejecutivo de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal (art.58<sup>27</sup>); señala inequívocamente que éstos quedan ejecutoriados cuando se

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. William Zambrano Cetina. Radicación No. 1.882 – AMPLIACION, de 15 de diciembre 2009.

<sup>27</sup> "Artículo 58. Mérito ejecutivo. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías."

agota su discusión ante los propios organismos de control fiscal (art.56<sup>28</sup>); y robustece el carácter preventivo de las medidas cautelares, permitiendo su práctica en el proceso declarativo de responsabilidad fiscal y previendo su continuidad durante todo el proceso de cobro coactivo que le sigue (art.12<sup>29</sup>).

Todo ello, como se ha dicho, ante la imposibilidad de escindir el proceso de responsabilidad fiscal y el de cobro coactivo que se deriva de aquél.

De lo anterior, se derivan varias consecuencias relevantes para el caso analizado y que efectivamente difieren de la regulación contenida en el Estatuto Tributario. Primero, que la ejecutoria del acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal no se sujeta al resultado del proceso de nulidad que contra dicho acto se pueda adelantar por el afectado ante la jurisdicción contencioso administrativa; segundo y consecuencia de lo anterior, que el proceso de jurisdicción coactiva puede iniciarse y dar lugar a medidas cautelares indistintamente de la demanda del acto administrativo en que se apoya, sin perjuicio, claro está, de la suspensión por prejudicialidad que se pueda derivar de dicha circunstancia<sup>30</sup>; tercero, que para hacer efectivo el recaudo de las sumas debidas como consecuencia del proceso de responsabilidad se da un fenómeno de *inescindibilidad o comunicabilidad* de medidas cautelares, en virtud del cual aquéllas practicadas en el proceso de responsabilidad fiscal se mantendrán durante el proceso de cobro coactivo y no podrán levantarse hasta que se aporte garantía suficiente por la totalidad del valor adeudado más los intereses moratorios; cuarto, que consecuencia de todo lo anterior, en el proceso de jurisdicción coactiva seguido con base en un acto declarativo de responsabilidad fiscal no cabría la excepción fundada en la demanda jurisdiccional del respectivo acto, ni dicha circunstancia daría lugar a la terminación del proceso ni al levantamiento de las medidas cautelares practicadas.

Así, cuando se trata de la responsabilidad fiscal, el legislador, por voluntad del constituyente, ha intensificado los instrumentos de ejecución, incluso por encima

<sup>28</sup> “Artículo 56. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas: 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso. 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. 3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.”

<sup>29</sup> “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. Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida. **Parágrafo.** Cuando se hubieren decretado medidas cautelares dentro del proceso de jurisdicción coactiva y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aquellas no podrán ser levantadas hasta tanto no se preste garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado más los intereses moratorios.” (se subraya)

<sup>30</sup> Artículo 170 del Código de Procedimiento Civil.

de los estándares previstos en materia tributaria, ahora aplicables a la generalidad de obligaciones a favor del Estado.

Ahora bien, como la Ley 1066 de 2006 es general en cuanto se refiere a las reglas comunes de los procesos de jurisdicción coactiva que debe adelantar el Estado, mientras que la Ley 610 de 2000 tiene carácter especial en relación con aquélla<sup>31</sup>, pues regula solamente y en particular los procesos de cobro coactivo cuando el título ejecutivo es un acto administrativo declarativo de responsabilidad fiscal, debe estudiarse por la Sala si la primera de tales leyes, por ser posterior, derogó o dejó sin vigencia la segunda.” (Subrayado del texto original).

### 3.2.1. Efectos de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Posterior a la expedición de la Ley 1066 de 2006, y en ese orden a los conceptos emitidos por el Consejo de Estado, se profiere la Ley 1437 de 2011, norma que regula el proceso de cobro coactivo, al señalar en el artículo 99, las obligaciones que prestan mérito ejecutivo y en el artículo 100, las reglas de procedimiento para adelantar el mismo.

Determina esta última disposición, los criterios que deben tenerse en cuenta en los procesos de jurisdicción coactiva, al ordenar que cuando existan normas especiales para adelantar el proceso de jurisdicción coactiva, deben regirse por ellas y al contrario sensu, al no existir norma que así lo determine, se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA- y en el Estatuto Tributario.

De igual manera, hace un reenvío normativo cuando señala que 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 del CPACA y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Estas disposiciones deben interpretarse en concordancia con la Ley 42 de 1993, la cual en el artículo **90**, remite al Código de Procedimiento Civil<sup>32</sup>, para cobrar los

<sup>31</sup> Como señala la doctrina, una norma no es especial en sí misma, ni en abstracto, sino por referencia a otra que tiene un alcance más general que ella (Diez-Picazo, op.cit, p. 345: “Con el término ley especial, se suele designar aquella norma que sustrae a otra, parte de la materia regulada o supuesto de hecho y le dota de una regulación diferente. La noción de ley especial denota una tendencia a la concreción o singularización en la regulación de los supuestos de hecho, o dicho de otra manera sintética, la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general (...) De su propia definición se desprende la relatividad del concepto de ley especial. Este es relativo ante todo por su naturaleza relacional: una norma no puede ser intrínsecamente especial, sino que lo ha de ser por comparación con otra norma. La generalidad y especialidad no son rangos esenciales y absolutos de las normas. Son más bien graduaciones de su ámbito de regulación, que, en cuanto tales, sólo adquieren sentido cuando se parangonan con los ámbitos de regulación de otras normas”.

<sup>32</sup> Ver ley 1564 de 2011. Código General del Proceso.

créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere dicha preceptiva, salvo los aspectos especiales que allí regulan. El artículo 92, de la misma norma, determina las providencias que prestan mérito ejecutivo, así:

“ARTÍCULO 92. Prestan mérito ejecutivo:

- 1-Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
- 2-Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas 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.”

Las normas analizadas, permiten inferir que las Contralorías tienen una normatividad especial, para adelantar el cobro coactivamente de los créditos fiscales, es decir aquellos cuyo título ejecutivo se origina en un proceso de responsabilidad fiscal y demás títulos señalados en el artículo 90 de la Ley 42 de 1993.

Ahora bien, a la luz de lo señalado en el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, el cual ordena aplicar las normas especiales cuando éstas existan, habría que remitirse a la normativa especial, como es Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, para adelantar el proceso de jurisdicción coactiva de competencia de las contralorías.

Conforme a lo anterior, es claro que existen dos normas especiales y que la Ley 42 de 1993, trae un reenvío normativo al hoy Código General del Proceso y que la Ley 1066 de 2006, no las derogó, sino que se limitó a modificar el procedimiento general, como lo expuso el Consejo de Estado en su ampliación de concepto.

En este orden jurídico, para efectos de determinar la normatividad aplicable a los procesos de jurisdicción coactiva de competencia de los organismos de control fiscal, habrá de establecerse el origen del título ejecutivo.

En este orden y de conformidad con lo establecido en el artículo 100 del CPACA, en armonía con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 42 de 1993, los títulos ejecutivos establecidos en esta normativa, se le aplicarán las normas especiales y a su vez, las demás acreencias objeto de cobro coactivo, diferente a éstas se adelantarán de conformidad con las normas del Estatuto Tributario.

### 3.2.2. Fallo con responsabilidad fiscal. Pérdida de fuerza ejecutoria.

Ha indicado el Consejo de Estado, que *“La jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la*

*administración, consistente en eximirla de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor. (...)*<sup>33</sup>

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un “privilegio exorbitante” de la administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.<sup>34</sup>

Con relación al tema, esta corporación ha precisado<sup>35</sup> que la jurisdicción coactiva, en términos generales, es una potestad especial otorgada por la ley a las autoridades administrativas para hacer efectivos los créditos que tienen a su favor, sin necesidad de acudir ante los jueces<sup>(19)</sup>. Esa era la forma tradicional para cobrar el crédito a favor de las entidades públicas y se ejercía en la forma prevista en los artículos 68, 79 y 252 del Decreto 1 de 1984 y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso de los procesos de jurisdicción coactiva que deben adelantar los organismos de control fiscal, originados en sus funciones misionales, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, y las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, su procedimiento para adelantarlos es especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011.

Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 42 de 1993, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan la ejecución. La admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción. Sólo en estos casos, es viable la intervención de dicha jurisdicción.

Así las cosas, los actos que se dictan en este procedimiento son administrativos y, por ende, solo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo expresamente descrito en el artículo 94 antes mencionado.

Ahora sobre la aplicabilidad de las figuras jurídicas de la prescripción o la pérdida de fuerza ejecutoria, en el proceso de Jurisdicción Coactiva cuyo título ejecutivo es un

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren 22 de 2013, Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00632-01(0349-12)

<sup>34</sup> C- 666 de 2000.

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. 23 de agosto de 2012, radicación número: 05001-23-31-000-2011-00221-01(19177).

fallo con responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado, le ha dado la viabilidad a ésta última, como se reseña a continuación.

En fallo de 2012, es decir posterior a la expedición de la Ley 1437 de 2011, señaló esta Corporación que es improcedente aplicar la figura de la prescripción en los procesos de Jurisdicción Coactiva, cuyo título ejecutivo tiene su origen en un fallo con responsabilidad fiscal, así:

“Una vez establecida la naturaleza administrativa del proceso de cobro coactivo de deudas fiscales, debe tenerse en cuenta que **el término con que cuenta la administración para ejecutar el fallo de responsabilidad fiscal está regulado por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, y no por los términos de prescripción de las acciones judiciales contempladas en el Código Civil.** En efecto, como la Ley 42 de 1993 no contemplaba las reglas de ejecución del acto administrativo que culminaba un proceso de responsabilidad fiscal, es necesario darle aplicación al artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, tal como lo ha estimado la Corporación en reiteradas oportunidades.

“El fundamento de la acción ejecutiva ejercida en dicho proceso es un fallo con responsabilidad fiscal. De conformidad con el artículo 92 de la ley en mención prestan mérito ejecutivo ante la jurisdicción coactiva, que dicha ley asimismo regula, los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas, las pólizas de seguros y demás garantías que, a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán al acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

(...)

Conforme a lo expuesto, es evidente que desde el momento mismo en que quedó ejecutoriado el Auto núm. 130 de 1993, la providencia que determinó la responsabilidad fiscal en cabeza del actor, cobró firmeza y, en tal virtud, la Administración estaba habilitada para hacer efectiva la decisión por ella adoptada, en los términos del artículo 64 del C.C.A., conforme al cual, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento, que para el caso, no eran otros que los de iniciar el correspondiente proceso de ejecución al tenor del artículo 82 de la ley 42 de 1.993, según el cual, el fallo con responsabilidad fiscal, una vez ejecutoriado, presta mérito contra los responsables y sus garantes, si los hubiere, de acuerdo con la regulación referente a la jurisdicción coactiva prevista en el capítulo siguiente de la misma ley.”<sup>36</sup>

Siguiendo con el mismo razonamiento, se concluye que frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un acto administrativo que decidió el proceso

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 6 de septiembre de 1999, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Exp: 4168.

de responsabilidad fiscal no puede hablarse de prescripción de la acción, en primera medida porque como ya se vio, el proceso de cobro coactivo no tiene carácter jurisdiccional, y en segundo lugar, porque en estos casos es aplicable el artículo 66 del C.C.A., es decir, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.”<sup>37</sup> (Subrayado fuera de texto)

En este contexto, ha quedado claro que, siguiendo la línea jurisprudencial del Consejo de Estado las normas aplicables a los títulos ejecutivos provenientes del Sumario de Responsabilidad Fiscal, para efectos de dar por terminado el proceso, por el transcurso del tiempo es el CPACA y en tal virtud, no opera la prescripción del título ejecutivo, sino la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo.

Así lo señaló, en el caso analizado en la providencia que acabamos de citar:

“Efectivamente, no le asiste razón al accionante cuando manifiesta que la acción de cobro de las sumas señaladas en el fallo de 1º de agosto de 2001 se encuentra prescrita, toda vez que como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.

En los anteriores términos, debe añadirse que si el actor consideraba que el acto que lo declaró responsable fiscalmente había perdido la fuerza ejecutoria, tuvo la oportunidad de alegar tal circunstancia por vía de excepción una vez fue notificado del auto mediante el cual se libró el mandamiento ejecutivo; así las cosas, fue en la vía gubernativa donde debieron debatirse los cuestionamientos sobre la pérdida de fuerza ejecutoria del fallo de 1º de agosto de 2001.”<sup>38</sup> (Subraya no original)

También es oportuno señalar que la misma Ley 610 de 2000, en el artículo 59, prescribe que en materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme, y siguiendo la misma cuerda legal, tenemos que la misma ordena en el artículo 58, que una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías.

Por todo lo expuesto, esta Oficina acoge el criterio planteado por el Consejo de Estado, al señalar que frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un fallo con responsabilidad fiscal, no puede hablarse de prescripción de la acción, sino de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve 21 de junio de dos mil doce (2012) Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00362-01 (AC)

<sup>38</sup> Ídem.

Doctora ELISA ESPITIA SIERRA, Profesional Universitario, Contraloría Auxiliar Delegada de Responsabilidad Fiscal.

17

De acuerdo con lo expuesto, se replantean los conceptos jurídicos Nos. EE73361 de 2 de noviembre de 2010, y 2016IE0079096 de 8 de septiembre de 2016 y cualquier otro pronunciamiento que se haya emitido contrario a lo aquí señalado.

Cordialmente,



**IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES**  
Director Oficina Jurídica

Proyectó. Lucenith Muñoz Arenas.  
Revisó. Pedro Pablo Padilla Castro.  
N.R. 2017ER0052261.- TRD.80112-133- Conceptos Jurídicos.-Conceptos jurídicos.

CGR- OJ- 199 2017  
80112 -

Contraloría General de la República :: SGD 02-10-2017 09:32  
Al Contestar CHe Este No.: 2017EE0119103 Fol:10 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80112 OFICINA JURIDICA / IVAN DARIO GUAJOLJE TORRES  
DESTINO LUZ BIFRANCY SIERRA MIRANDA / CONTRALORIA GENERAL DE ANTIOQUIA  
ASUNTO PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA-JURISDICCION COACTIVA  
OBS

2017EE0119103



Bogotá D.C.,

Doctores  
LUZ BIFRANCY SIERRA MIRANDA  
DELIO POSADA RESTREPO  
Contralores Auxiliares  
Contraloría General de Antioquia  
Calle 42 B No. 52 – 106, piso 7 Of.714  
Gobernación de Antioquia  
Medellín - Antioquia  
[dposada@cga.gov.co](mailto:dposada@cga.gov.co)

Asunto: JURISDICCION COACTIVA - NORMATIVIDAD APLICABLE. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO. Radicado 2017000100010825.

Respetados doctores Sierra Miranda y Posada Restrepo:

Esta Oficina recibió su comunicación radicada bajo el número 2017ER0079078, en la que consultan:

1. “En los procesos de jurisdicción coactiva, hay lugar a declarar la pérdida de fuerza ejecutoria o la prescripción de la acción de cobro del acto administrativo que dio origen a la obligación, luego de transcurrir más de cinco años desde su ejecutoria sin que se haya logrado notificar el Mandamiento de Pago, o cinco años luego de haberse notificado el Mandamiento de Pago sin que se haya logrado el pago de la obligación.
2. En caso de operar la prescripción de la acción de cobro o la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo, en los procesos de jurisdicción coactiva: i) el funcionario de cobro perdería competencia para continuar con la ejecución del proceso coactivo ii) En los casos en que ha operado la prescripción de la acción de cobro o la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo, se viciaría de nulidad el proceso de cobro si el funcionario ejecutor decide continuar con la ejecución del mismo como notificar mandamiento de pago, ordenar seguir adelante la ejecución, decretar y practicar medidas cautelares y llevar a cabo el remate?
3. Podría configurarse una falta disciplinaria para el funcionario ejecutor o de su superior jerárquico cuando: i) Continúa conociendo y tramitando un proceso de jurisdicción coactiva en el cual ha operado la prescripción de la acción de cobro o la pérdida de fuerza ejecutoria; iii) No declara oficiosamente la prescripción de acción de cobro o pérdida de fuerza ejecutoria de del título ejecutivo.



4. Podría realizarse a través del proceso de saneamiento contable, la depuración, extinción de las obligaciones y/o archivo de los procesos de jurisdicción coactiva en los cuales ha operado el fenómeno jurídico de la prescripción y/o pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo ¿
5. Qué implicaciones fiscales disciplinarias podrían generarse para los funcionarios que realizan o los que omiten realizar el proceso de saneamiento contable frente a aquellas obligaciones en que la entidad ya no puede ejercer la jurisdicción coactiva, no existe claridad en el título ejecutivo o en las que ha operado a prescripción."

## 1. ALCANCE DEL CONCEPTO.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"<sup>1</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"<sup>2</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de "la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"<sup>3</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"<sup>4</sup> y "asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"<sup>5</sup>.

Finalmente se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43, numeral 16<sup>6</sup> del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad solo la tienen las

<sup>1</sup> Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>2</sup> Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43. OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.



posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

## 2. CONSIDERACIONES JURIDICAS.

### 2.1. Naturaleza constitucional de la jurisdicción coactiva fiscal.

El Contralor General de la República es la única autoridad del Estado a quien la Carta Política de 1991 le otorgó expresamente la atribución de la jurisdicción coactiva, al estatuir en el artículo 268, numeral 5:

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

“(…)”

“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 sobre los alcances deducidos de la misma.**” (Énfasis no original)

Esta prerrogativa constitucional de cobro coactivo de que es titular la CGR, se concibe como un instrumento expedito para perseguir la satisfacción de los créditos a su cargo, principalmente los derivados de la responsabilidad fiscal, en tanto hacen posible el resarcimiento del daño patrimonial al Estado causado por una gestión fiscal irregular que, por lo mismo, frustra el logro de los fines estatales particularizados en el objeto misional de la entidad afectada.

Por esta razón, el Constituyente quiso remediar la situación que padecía la Contraloría General de la República en materia de cobro coactivo antes de 1991 y que el tratadista Diego Younes Moreno resume adecuadamente:

“La Contraloría General de la República no disponía de mecanismos para hacer efectivos los títulos ejecutivos que ella deducía en ejercicio de su función de vigilancia fiscal.

La ejecución de esos títulos corría a cargo del Juzgado de Ejecuciones Fiscales del Ministerio de Hacienda en el cual estos procesos no tenían mayor movimiento.

El Contralor General, en el informe financiero de mayo de 1986, destacaba sobre esa situación lo siguiente:

1. En el juzgado único, el número de funcionarios encargados de la tramitación de aproximadamente 18 mil procesos activos, es insuficiente, por lo que se presentaba un atraso considerable y un bajo recaudo.

2. El juzgado, al no cobrar todos los alcances, presentaba un rezago en el cumplimiento de su cometido como medio coactivo que tenía el Estado para hacer efectivas las obligaciones a su favor.
3. Como resultado de ese bajo nivel de ejecución a las arcas del Estado no ingresaba la cantidad apreciable de recursos.

“(...)”

- “6. Como consecuencia, es necesario replantear los principios bajo los cuales se creó el sistema de sanciones y multas, pues si no se está haciendo efectivo, puede significar que desapareció su función sancionatoria y que de hecho debería intentarse el cambio a otro sistema.

La introducción de nuevas normas haría posible que los malos manejos, desfalcos, ineficiencias administrativas y quizás hasta el peculado no se quedaran en la impunidad.“(...)”

“Todas estas razones llevaron a la Asamblea Constituyente a radicar en cabeza del propio Contralor General de la República la titularidad para ejercer la jurisdicción coactiva sobre los derivados del ejercicio de la responsabilidad fiscal, según lo indica el numeral 5 del artículo 268 del actual ordenamiento constitucional.”<sup>7</sup>

Por otro lado, la facultad de cobro coactivo fue establecida por el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, que concedió la facultad de cobro por jurisdicción coactiva a las entidades nacionales, entre ellas la CGR, para hacer efectivos no sólo los créditos exigibles a su favor, sino también los de la nación cuyo recaudo les corresponda. A su turno el Decreto 2174 del 30 de diciembre de 1992, reglamentario del artículo 112 de la Ley 6 de 1992, autorizó la creación de grupos de trabajo para el cobro por Jurisdicción Coactiva de los créditos a favor de los mismos, remitiéndose para ello al procedimiento señalado por el Código de Procedimiento Civil.

El avance legal más significativo para el ejercicio de esta competencia constitucional se dio con la Ley 42 de 1993, pues en el título II, capítulo IV, artículos 90 y s.s. estipula la jurisdicción coactiva como prerrogativa de las contralorías, faculta a los contralores para delegar el cobro, define los documentos que prestan mérito ejecutivo, describe sucintamente el trámite a seguir, incluyendo la posibilidad de decretar medidas cautelares, y difiere al Código de Procedimiento Civil los demás aspectos no previstos.

El proceso de jurisdicción coactiva que adelanta la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, es entonces de raigambre constitucional; en ese sentido esta Oficina, en el Concepto CGR-OJ-010-2017 de 20 de enero de 2017, indicó:

---

<sup>7</sup> Younes Moreno, Diego. Derecho del Control Fiscal. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. p. 329 a 331.



“En efecto, cabe recordar que los recursos públicos gozan de un régimen de protección especial, prioritario, y por ende, prevalente, por cuanto están al servicio de la satisfacción de las necesidades de todos los colombianos. Esa es la base de su régimen y tratamiento especial.

La defensa del patrimonio público a través de los diferentes medios, entre ellos la acción fiscal, persigue la consecución de los fines del Estado y en especial la eficiencia y transparencia en el uso de los bienes del Estado. Esta finalidad, impide que su tratamiento sea asimilado a otros regímenes jurídicos de naturaleza legal más propicio para regular relaciones comerciales entre particulares y en consecuencia para proteger intereses individuales. Cabe recordar que la función que cumple la Contraloría General está signada por la defensa y corrección de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa del Estado como función que está al servicio de los intereses generales, es decir, que comporta reglas de orden público de imperativo cumplimiento dadas las finalidades que persigue.

El resarcimiento del daño fiscal que por su naturaleza es el que afecta un servicio o función pública, no puede dar espera; debe ser inmediato, precisamente como consecuencia del carácter ininterrumpido y continuo de los servicios y las funciones públicas.

Bajo esta óptica, el proceso concursal está concebido para salvar a la empresa pero no para exonerar a quienes incurren en conductas reprochables constitutivas de daño fiscal que al ser un daño infringido en contra de la colectividad, impone unas instancias de exigibilidad y resarcimiento muy diferentes y prioritarias frente a las que rigen en el derecho común.

Dicho en otras palabras, el proceso de reorganización empresarial, al tener una finalidad distinta a la del proceso de responsabilidad fiscal, no puede ser utilizado para eludir una situación jurídica en la que por mandato de la Constitución debe quedar un sujeto, al que se le ha demostrado que por su conducta dolosa o gravemente culposa infringió daño cierto al Estado. Vana sería la lucha contra la corrupción que ha establecido el legislador y que se pretende implementar como política de Estado, si se permitiera que los medios de recuperación empresarial se pusieran al servicio de aliviar las cargas y responsabilidades de quienes le generaron un daño patrimonial a la comunidad. Perderían sentido las disposiciones constitucionales y legales que regulan la función pública de control fiscal y serían caldo de cultivo para hacer inanes las actuaciones de las autoridades y, en particular, de los órganos de control como la Contraloría General de la República.” (...)

### **3. Conclusiones.-**

**3.1.** Las normas generales que rigen las relaciones entre particulares no pueden limitar las funciones misionales que tiene la Contraloría General de la República para proferir fallos con responsabilidad fiscal y aplicar sus consecuencias en el sentido de lograr el resarcimiento del daño al patrimonio

público a través del cobro coactivo y realiza el reporte al boletín de responsables fiscales, toda vez que las mismas se rigen por una ley especial, tienen un origen constitucional y defienden un interés general. Por lo anterior, una interpretación en contravía de lo aquí establecido resulta manifiestamente contraria a la constitución y la Ley.

3.2. El proceso de reorganización empresarial, por su naturaleza, tiene como finalidad recuperar a la empresa pero no puede convertirse en un mecanismo para que los particulares eludan las consecuencias de su actuar reprochable constitutivo de responsabilidad fiscal.”

## 2.2. Proceso fiscal de cobro coactivo.

La Ley 42 de 1993<sup>8</sup>, en el capítulo IV fija las pautas para adelantar la facultad de cobro coactivo fiscal, tal como se establece en los artículos 90 y siguientes:

“**Artículo 90°.**- Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.

**Artículo 92°.**- Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas 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.”

Entonces, la Ley 42 de 1993, es una norma especial de cobro aplicable para cobrar los títulos ejecutivos derivados de la responsabilidad fiscal, como lo autoriza el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011<sup>9</sup>.

Por su parte, la Ley 610 de 2000, también es una norma especial para los procesos de responsabilidad fiscal, en su artículo 58 establece: “*Artículo 58. Mérito ejecutivo.*

---

<sup>8</sup> Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

<sup>9</sup> CPACA. 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.

*Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías.”* Es decir, que una de las consecuencias de la declaración de la responsabilidad fiscal es el mérito ejecutivo de los fallos que la declaran y dada su naturaleza, no se discute el derecho o la situación sustancial resuelta en el proceso de responsabilidad fiscal, sino simplemente se hace efectiva la obligación de pago contenida en el fallo, el cual conforma el título ejecutivo.

En otras palabras, declarada la responsabilidad fiscal, los entes de control fiscal (Contralorías), tienen la facultad de ejercer el cobro coactivo contenido en los fallos con responsabilidad fiscal de todas las sumas líquidas de dinero señaladas en dicho acto administrativo.

### **2.3. Procedimiento Administrativo Coactivo en la Ley 1437 de 2011.**

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la primera parte, título IV, artículos 98, 99, 100 y 101 estableció el procedimiento administrativo de cobro coactivo, así:

“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

ARTÍCULO 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 registrarán por ellas.
  2. Los que no tengan reglas especiales se registrarán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
  3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.
- En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.” (Negrilla fuera de texto)

De este modo, dependiendo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo y su régimen legal se seguirá uno u otro procedimiento.<sup>10</sup> Así, cuando se pretende cobrar títulos ejecutivos derivados del control fiscal y de la declaración de responsabilidad fiscal, se aplican las normas especiales como la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, de conformidad con el artículo 100, numeral 1, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. A este respecto, puede consultarse el concepto CGR-OJ-148-2017, radicado 2017EE0085600 de 17 de julio de 2017<sup>11</sup>.

En tratándose de créditos diferentes a los anteriores, esto es que no tengan régimen especial, se acudirá al procedimiento administrativo de cobro que regula el título I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Estatuto Tributario.

El Manual de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, versión 1.0, fija también este criterio, así:

---

<sup>10</sup> El Manual de Jurisdicción Coactiva de la CGR se refiere en el numeral 7.7.1.2. a los Procesos de cobro coactivo derivados de la responsabilidad fiscal iniciados con posterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, así: Para los procesos de cobro coactivo iniciados luego del día 2 de julio de 2012, cuando comenzó a regir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se debe dar aplicación al término de pérdida de fuerza ejecutoria previsto en el artículo 91-3 de la Ley 1437 de 2011, para los procesos fiscales de cobro previstos en la Ley 42 de 1993, esto es, cuyo título ejecutivo esté conformado por fallos con responsabilidad fiscal, multas derivadas del procedimiento sancionatorio fiscal y pólizas que se integren a los fallos con responsabilidad.

Esta interpretación se sujeta al numeral primero del artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, relativo a las reglas del procedimiento, según el cual los procedimientos de cobro coactivo que tengan reglas especiales se registrarán por ellas. Tal es el caso del procedimiento para el cobro de los títulos ejecutivos derivados de los procesos de responsabilidad fiscal, que se encuentra establecido a partir del artículo 90 de la Ley 42 de 1993, como cobro por jurisdicción coactiva.

A su turno, el mismo artículo 100 indica en su inciso final, que en los aspectos no previstos por el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, (léase Ley 42 de 1993) 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.

En tal sentido, es evidente que en subsidio de las normas de jurisdicción coactiva de la Ley 42 de 1993, se aplicará la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, circunstancia que resulta plenamente procedente en materia de pérdida de fuerza ejecutoria por encontrarse desarrollada en el artículo 91-3 de dicho estatuto procedimental.

<sup>11</sup> Concepto CGR-OJ-148-2017 radicado 2017EE0085600 de 17 de julio de 2017: “En este orden y de conformidad con lo establecido en el artículo 100 del CPACA, en armonía con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 42 de 1993, los títulos ejecutivos establecidos en esta normativa, se le aplicarán las normas especiales y a su vez, las demás acreencias objeto de cobro coactivo, diferente a éstas se adelantarán de conformidad con las normas del Estatuto Tributario”

“Bajo dicho entendimiento, la CGR debería tramitar de forma independiente dos procedimientos de cobro, uno cuyo título estaría constituido por el fallo con responsabilidad fiscal, sometido a lo normado por las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, por su naturaleza especial e inescindible del Control Fiscal, en tanto que los demás títulos base de cobro como por ejemplo multas de carácter disciplinario o más recientemente cláusulas penales a contratistas, estarían cobijados por el procedimiento administrativo coactivo previsto por el ET.”  
“(…)”

“En suma, a partir del 2 de julio de 2012 la CGR, por ministerio de la Ley 1437 de 2011 vuelve a aplicar para los procesos iniciados luego de su vigencia, dos procedimientos de cobro: El Proceso Coactivo Fiscal para los títulos derivados de la responsabilidad fiscal, y el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo, para las demás obligaciones para el cobro por carecer de norma especial.”

#### **2.4. Pérdida de fuerza ejecutoria en el proceso fiscal de cobro.**

Una vez en firme el acto administrativo goza de presunción de legalidad y adquiere los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad que le son consustanciales. La Corte Constitucional en la sentencia C-096 de 1995<sup>12</sup> precisa que: “*La fuerza ejecutoria del acto administrativo está circunscrita a la facultad que tiene la administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados.*”

La fuerza ejecutoria de un acto administrativo está directamente relacionada con su eficacia y es la facultad que tiene la administración para que se dé el cumplimiento de este una vez se encuentre en firme. En otras palabras una vez se encuentra en firme corresponde a la administración darle la efectividad al acto a través de su ejecución<sup>13</sup>.

Ahora bien, puede suceder que el acto administrativo que sirve de título ejecutivo pierda su obligatoriedad por circunstancias posteriores a su expedición que hacen imposible su ejecución material. El artículo 91 del CPACA señala las causales de pérdida de fuerza ejecutoria así:

**“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**  
Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

<sup>12</sup> Magistrado Hernando Herrera Vergara.

<sup>13</sup> El carácter ejecutorio de los actos administrativos se encuentra consagrado en el artículo 89 de la ley 1437 de 2011, así: “*Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.*”

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. **Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.**
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.” (Negrilla añadida)

Al presentarse una de estas causales el acto, título del recaudo, pierde su ejecutoriedad, esto es, su exigibilidad, por lo que dejaría de prestar mérito ejecutivo. En consecuencia aunque existe deja de ser obligatorio, es ineficaz por la imposibilidad de materializar sus efectos por parte de la administración.

### **2.5. La pérdida de fuerza ejecutoria cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.**

El funcionario ejecutor tiene entonces un término de cinco (5) años, contados a partir de la firmeza del acto para su ejecución; es decir, para proferir y notificar el mandamiento ejecutivo. En consecuencia, si advierte que ha vencido ese término legal debe declarar de oficio la pérdida de fuerza ejecutoria, so pena de hacerse responsable de los eventuales perjuicios ocasionados con la continuación del proceso de cobro coactivo.<sup>14</sup>

No sobra advertir que también la pérdida de fuerza ejecutoria puede ser alegada como excepción por el ejecutado<sup>15</sup>, pero en todo caso es deber del funcionario ejecutor declararla de oficio o a petición de parte cuando se percate de su acaecimiento.

La pérdida de fuerza ejecutoria es entonces una sanción a la inactividad funcionario ejecutor, razón por la cual su declaratoria conlleva la iniciación de la investigación disciplinaria. Esta situación no implica nada diferente a que se revisen las actuaciones del funcionario ejecutor del cobro coactivo y su diligencia para el recaudo de las sumas debidas a la respectiva entidad estatal.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Bogotá, D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil seis (2006). Radicación número: 11001-00-00-000-1999-02141-01(2141), refiriéndose a la interrupción de la pérdida de la fuerza ejecutoria.

En lo que respecta al deber de decreto de oficio de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejera ponente: Susana Montes De Echeverri. Bogotá D. C., marzo ocho (8) de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 1552.

<sup>15</sup> CPACA. artículo 92. Excepción de pérdida de ejecutoriedad. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.

De otro lado, es oportuno destacar que igual devenir ocurrirá respecto de la entidad pública que en desarrollo de su actuación administrativa, omita o se extralimite en el ejercicio de sus deberes y facultades legales que le han sido conferidos.

## **2.6. Pérdida de fuerza ejecutoria y prescripción de la acción de cobro.**

Este despacho mediante concepto CGR-OJ-148-2017, radicado 2017EE0085600 unificó su postura jurídica frente a la pérdida de fuerza ejecutoria y la prescripción de la acción de cobro, concluyendo:

“(…) frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un acto administrativo que decidió el proceso de responsabilidad fiscal no puede hablarse de prescripción de la acción, en primera medida porque como ya se vio, el proceso de cobro coactivo no tiene carácter jurisdiccional, y en segundo lugar, porque en estos casos es aplicable el artículo 66 del C.C.A., es decir, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.”<sup>16</sup>

En este contexto, ha quedado claro que, siguiendo la línea jurisprudencial del Consejo de Estado las normas aplicables a los títulos ejecutivos provenientes del Sumario de Responsabilidad Fiscal, para efectos de dar por terminado el proceso, por el transcurso del tiempo es el CPACA y en tal virtud, no opera la prescripción del título ejecutivo, sino la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo.

Así lo señaló, en el caso analizado en la providencia que acabamos de citar:

“Efectivamente, no le asiste razón al accionante cuando manifiesta que la acción de cobro de las sumas señaladas en el fallo de 1º de agosto de 2001 se encuentra prescrita, toda vez que como se vio, el término de cumplimiento del acto administrativo no está sometido al fenómeno de la prescripción sino a la pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A.

En los anteriores términos, debe añadirse que si el actor consideraba que el acto que lo declaró responsable fiscalmente había perdido fuerza ejecutoria, tuvo la oportunidad de alegar tal circunstancia por vía de excepción una vez fue notificado del auto mediante el cual se libró el mandamiento ejecutivo; así las cosas, fue en la vía gubernativa donde debieron debatirse los cuestionamientos sobre pérdida de fuerza ejecutoria del fallo...”<sup>17</sup>(…)

Por todo lo expuesto, esta Oficina acoge el criterio planteado por el Consejo de Estado, al señalar que frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un fallo con

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve 21 de junio de dos mil (AC) doce (2012) Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00362-01 /

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve 21 de junio de dos mil (AC) doce (2012) Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00362-01 /

responsabilidad fiscal, no puede hablarse de prescripción de la acción, sino de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.”

Así que se trata de dos fenómenos jurídicos distintos: uno es la pérdida de fuerza ejecutoria que, para el caso que nos ocupa, ocurre cuando se da el supuesto de hecho previsto en el artículo 91, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aplicable al procedimiento fiscal de cobro. Otro, es la prescripción de la acción de cobro que tiene lugar cuando se adelanta el procedimiento administrativo de cobro, conforme lo determinan los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 842 del mismo estatuto.

### **2.7. Prescripción de la acción de cobro y del proceso coactivo en los Procesos Administrativos Coactivos.**

Para recabar en la idea anterior, es pertinente citar literalmente los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario Nacional:

“ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte.

ARTICULO 818. INTERRUPCIÓN Y SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago,

desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

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

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

Atendiendo a lo establecido en las disposiciones mencionadas, el término para efectuar el cobro coactivo, de los créditos que no tengan origen en la responsabilidad fiscal, es de cinco (5) años, para interrumpir la prescripción de la acción con la notificación del mandamiento ejecutivo, y luego de esta, el término vuelve a correr por otro lapso igual, so pena de que prescriba el proceso coactivo, para un total de diez (10) años como máximo para adelantar las labores de cobranza.

No ocurre lo mismo con la pérdida de fuerza ejecutoria, que si bien tiene el mismo término previsto para la prescripción de la acción (5 años), se diferencia de esta en que el término luego de interrumpido no vuelve a correr. Por esta tesis se optó en el Manual de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, versión 1.0:

“7.7.2.1. Asimilación del término de prescripción de la acción de cobro al plazo de pérdida de fuerza ejecutoria.

Esta es la posición jurídica actualmente adoptada por parte de la Contraloría General de la República<sup>13</sup>, en lo que tiene que ver con títulos ejecutivos contenidos en actos administrativos, ejecutoriados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 y que se centra en los siguientes puntos:

- i) Los títulos ejecutivos plasmados en actos administrativos, pierden fuerza ejecutoria con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66-3 del CCA (hoy artículo 91-3 de la Ley 1437 de 2011). Esto es, si pasados 5 años contados desde la ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, la autoridad, en este caso representada por el funcionario ejecutor, no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlo.
- ii) La pérdida de fuerza ejecutoria se interrumpe, bien por la notificación del mandamiento de pago dentro del término de los 5 años, o con la emisión

- de la orden de pago siempre y cuando ésta se notifique dentro del año siguiente, de conformidad con el artículo 90 del CPC.
- iii) Una vez interrumpida la pérdida de fuerza ejecutoria, no vuelve a contarse un nuevo término por no estar así contemplado en el CCA.
  - iv) Ocurrida la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, se puede alegar como excepción por el ejecutado, y en todo caso es deber del funcionario ejecutor declararla de oficio cuando se percate de su acaecimiento.

Comentarios: A la luz de la normatividad vigente y de los pronunciamientos jurisprudenciales, esta tesis jurídica es consistente por las siguientes razones:

- Es coherente con la característica de ejecutoriedad del acto administrativo entendida como la atribución de la administración para el cumplimiento del acto sin intervención de la autoridad y aún por medios coercitivos (Corte Constitucional, Sentencias C-069, T-355 y T-382 de 1995), ya que si el acto administrativo adolece de falta de ejecutoriedad ante la configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria, por lo mismo deja de ser exigible.

13 Sobre el particular se pueden consultar varios conceptos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, dentro de los cuales destacan: 80112-EE19730 mayo 4 de 2007, 2007IE23573 del 21 de junio de 2007, 80112-2008 EE 3565 enero 31 de 2008, 80112 – 2008 EE42934 14 de julio de 2008, IE27660 de mayo 21 de 2010 y 80112-EE44413 junio 30 de 2010.

- Cuenta con un amplio respaldo jurisprudencial. Con anterioridad al año 1996 el Consejo de Estado ha venido sosteniendo que cuando el título ejecutivo base de recaudo consista en un acto administrativo, se toma en cuenta el término de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo del artículo 66-3 del CCA, asimilándolo a una modalidad de prescripción extintiva o del ejercicio de las acciones.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Al respecto se pueden citar las siguientes providencias: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto de 28 de junio de 1996. C.P. Carlos Betancur Jaramillo. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: DOLLY PEDRAZA DE ARENAS. Santa Fe de Bogotá D.C., Mayo once (11) de mil novecientos noventa y ocho (1998). Radicación número: S – 592. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS. Concepto No 1.904 del 19 de junio de 2008. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE. Bogotá, D.C., octubre doce (12) de dos mil seis (2006). Radicación número: 25000-23-27-000-2000-00959-01(14438) Reiterada en: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

## **2.8. Saneamiento de cartera en procesos fiscales de cobro coactivo PFC.**

La ley de Normalización de la Cartera Pública, Ley 1066 del 29 de julio de 2006, dispuso que las entidades públicas que en ejercicio de sus funciones recaudan rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, tienen jurisdicción coactiva

para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y que para estos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional.

De igual manera, la misma Ley ordenó a estas entidades el establecimiento del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe sujetarse a la ley e incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2006, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4473, por medio del cual determina los contenidos mínimos del reglamento interno del recaudo de cartera que debe ser expedido por cada entidad pública dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho decreto.

Cabe señalar que la recuperación de cartera pública tiene por objeto el establecimiento de medidas que procuren obtener liquidez para el tesoro público mediante la gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna del recaudo de las obligaciones a su favor. Y a través del establecimiento del reglamento de cartera por cada una de las entidades públicas se pretende que se contribuya a este objetivo mediante la oficialización, en un documento, de las políticas de cobro de la entidad así como de los procedimientos que se deben surtir por los funcionarios y por los deudores para el pago de esas obligaciones.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006, en su artículo 2° numeral 1, el reglamento interno de recuperación de cartera es el acto administrativo de carácter general expedido por el representante legal de la entidad nacional o territorial que contiene las reglas que rigen el desarrollo de la función de cobro, dentro del marco de las disposiciones legales y de orden administrativo vigentes.

Concordante con lo anterior, en el mismo artículo se establece que el reglamento interno de cartera deberá incluir las directrices necesarias para que la entidad nacional o territorial tenga el conocimiento real y actualizado del estado de su cartera y la exacta identificación de sus deudores, así como las medidas de seguimiento y gestión desde la generación del título ejecutivo hasta su cancelación, pasando por todas las etapas de cobro persuasivo y coactivo.

El Decreto 4473 de 2006 reglamentó la Ley 1066 del mismo año y en el artículo 1° dispuso que "El reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2o de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad". (Se subraya)

Finalmente, mediante Decreto 000445 de 2017 *"se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el parágrafo 4° del artículo 163 de la*

*Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional*<sup>18</sup> indicando:

“Artículo 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera.- No obstante las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

- a. Prescripción.
- b. Caducidad de la acción.
- c. **Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen.**
- d. Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro.
- e. Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

Artículo 2.5.6.4. Actuación administrativa. Los representantes legales de las entidades públicas señaladas en el artículo 2.5.6.2. del presente Decreto, declararán mediante acto administrativo el cumplimiento de alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior, con base en un informe detallado de la causal o las causales por las cuales se depura, previa recomendación del Comité de Cartera que exista en la entidad o el que para el efecto se constituya.”

Conforme con lo expuesto se observa que el procedimiento de cobro coactivo como el de depuración de cartera han sido determinados y reglados por el legislador nacional y al interior de cada entidad debe estar reglamentado de manera que se armonice con dichas disposiciones generales, pero en particular debe contener las pautas de operación para que la función de cobro se adelante de manera eficiente y eficaz. No obstante, se advierte que los títulos fiscales no son depurables contablemente por las contralorías, sino por la entidad afectada con el daño fiscal, quien lo debe tener en sus registros contables como “responsabilidades en proceso” u otro código equivalente.

En consecuencia, para determinar cuál es el procedimiento a seguir al interior de cada entidad, a fin de satisfacer su función de hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, se debe acudir en primer término, a las pautas contenidas en el respectivo reglamento interno de recaudo de cartera, el cual debe incluir las medidas de seguimiento y gestión desde que el título ejecutivo se genera hasta su respectiva cancelación.

## **2.9. La remisibilidad en los procesos administrativos coactivos.**

La “*remisibilidad*” de las obligaciones es la facultad en cabeza del acreedor de suprimir de los registros contables las deudas a cargo del deudor, que comporta la renuncia a exigir su cumplimiento...”<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Manual de Jurisdicción Coactiva de la CGR, 7.1.1. página 86.

Conforme al Art. 820 del Estatuto Tributario<sup>19</sup> las contralorías tienen la facultad de aplicar la remisibilidad y en consecuencia ordenar la terminación y archivo de procesos de jurisdicción coactiva, en los siguientes casos:

- (1) cuando el obligado se haya muerto y no haya dejado bienes, previa verificación de que no haya garante.
- (2) cuando aunque el obligado se encuentre vivo, la obligación se haya hecho exigible hace más de 5 años<sup>20</sup>, no se tenga noticias del deudor, y éste, no tenga bienes que se puedan perseguir, ni ingresos, ni exista garantía que respalde la obligación.
- (3) cuando la obligación se encuentre vencida<sup>21</sup> hace más de 3 años y la cuantía de la misma sea inferior a una suma anual establecida mediante resolución de carácter general.

Por tanto, los funcionarios ejecutores de las contralorías están facultados para aplicar la remisión de las deudas, en los casos de títulos ejecutivos que no tienen régimen especial, prevista en el artículo 820 del Estatuto Tributario, pues se trata de una herramienta para el saneamiento de la cartera de la Entidad siempre y cuando se den los requisitos de procedencia de una cualquiera de las causales<sup>22</sup>.

## 2.10 Responsabilidad en el proceso de cobro coactivo y en la depuración de cartera.

Las decisiones que se tomen en los procesos de jurisdicción coactiva y en los procesos internos de recuperación de cartera, obviamente, deben observar los principios que rigen las actuaciones administrativas y en consecuencia, las autoridades deben proceder con eficiencia, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Como se indicó, las entidades públicas en el momento en que adviertan la ocurrencia de alguna o algunas de las causales del artículo 91 del CPACA deben

<sup>19</sup> **ARTICULO 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. <Ajuste de las cifras en valores absolutos en términos de UVT por el artículo 51 de la Ley 1111 de 2006 (A partir del año gravable 2007). Inciso adicionado por el artículo 12 de la Ley 174 de 1994. El nuevo texto con los valores reajustados es el siguiente:> El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales queda facultado para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de los impuestos administrados por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses y recargos sobre los mismos, hasta por un límite de 58 UVT para cada deuda siempre que tengan al menos tres años de vencidas. Los límites para las cancelaciones anuales serán señalados a través de resoluciones de carácter general.

<sup>20</sup> En el caso de los fallos con responsabilidad fiscal, se exigirá que dichos fallos hayan quedado ejecutoriados hace más de cinco (5) años.

<sup>21</sup> La deuda vencida es aquella que pasa a ser exigible por el acreedor porque ha finalizado el plazo de devolución o se han cumplido los requisitos a los que estaba sometida. A partir de este momento se pueden calcular los intereses de mora, según la Gran Enciclopedia de Economía.

<sup>22</sup> Manual de Jurisdicción Coactiva de la CGR, 7.11.2. Efectos de la remisibilidad.

proceder a declararla. De igual forma, en el caso de la depuración de cartera lo harán con base en un informe detallado de la causal o las causales por las cuales se depura, previa recomendación del Comité de Cartera que exista en la entidad o el que para el efecto se constituya, tal como lo indica la norma.

Esta es una consecuencia lógica, teniendo en cuenta que cuando la administración ha dejado pasar el término señalado en la norma para hacer efectivas las obligaciones en su favor, esta se encuentra en la imposibilidad de efectuar los actos propios de la administración para cumplir con lo ordenado por ella misma. Ello quiere decir que seguir adelante con su ejecución resulta inocuo, toda vez que se trata de actuaciones que pueden constituirse en vicios procedimentales, que carecen de validez y atacan el debido proceso.

Iniciar el trámite de los procesos de cobro coactivo, dictar mandamiento de pago e incluso ordenar medidas cautelares, o continuar con las diligencias de notificación del mandamiento de pago, sin tener en cuenta la exigibilidad del título ejecutivo podría generar perjuicios al demandado y condena en costas a la administración, con las consecuencias que se puedan derivar de la correspondiente acción de repetición contra el funcionario responsable de los procesos tramitados e impulsados en estas condiciones; así como también, podrían derivarse acciones para recuperar los costos y gastos que la administración asumió con ocasión de un proceso que no ha debido iniciarse o continuarse por carencia de los presupuestos legales básicos, evaluación que le corresponderá en cada caso asumir y decidir a los organismos de control respectivos y que involucra igualmente las acciones disciplinarias a que haya lugar<sup>23</sup>.

Ello conduce a afirmar que el funcionario encargado de las funciones de cobro coactivo con el fin de garantizar el derecho de defensa, el debido proceso, el principio de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial debe decretar de oficio el archivo de los procesos de cobro coactivo cuando ocurre la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que le dieron origen<sup>24</sup>.

En otras palabras, el funcionario ejecutor no puede continuar con el proceso de cobro coactivo cuando el acto administrativo ha perdido fuerza ejecutoria o ha prescrito la acción de cobro, en esos casos debe darlo por terminado y ordenar el archivo del expediente. Es un deber por ministerio de la ley, tal como se indicó.

De igual forma en los procesos de saneamiento contable los servidores públicos competentes serán responsables administrativa y disciplinariamente en el evento en que la entidad pública que representan, no haya utilizado o haya utilizado indebidamente, las facultades otorgadas por sus normas internas para sanear la

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad.: 1.552 de 2004. M.P. Susana Montes Echeverri.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad.: 1.552 de 2004. M.P. Susana Montes Echeverri.

información contable pública y revelar en forma fidedigna su realidad económica y financiera.

Respecto de la responsabilidad disciplinaria, es deber del funcionario al interpretar la ley tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Es su deber prevenir, los actos contrarios al debido proceso, derecho de defensa, contradicción, etc que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de irregularidad. La actuación irregular del funcionario en un proceso no lo faculta para que siga cometiendo errores, pues la irregularidad continuada no da derechos.

### 3. CONCLUSIONES

La pérdida de fuerza ejecutoria puede tener ocurrencia en el proceso fiscal de cobro, y debe declararse aun cuando no haya sido alegada por el demandado, lo que conlleva el archivo del expediente.

La prescripción de la acción de cobro y la prescripción del proceso administrativo de cobro operan en procedimientos regidos por el Estatuto Tributario, es decir, para el cobro de títulos diferentes a los señalados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993.

El saneamiento de cartera y la remisión de las deudas es procedente, de acuerdo con lo que al respecto establezca el reglamento de recaudo de cartera de cada entidad, haciendo la salvedad que los títulos fiscales no son depurables contablemente por las contralorías, debido a que la entidad afectada con el daño fiscal es la que lo tiene registrado contablemente.

Cordialmente,



IVÁN DARIÓ GUAUQUE TORRES  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Concepto 2017EE0085600 en 9 folios.

Proyectó: Cielo Eslava  
Revisó: Pedro Pablo Padilla  
No. R. 2017ER0079078  
TRD. 80112-033 Conceptos Jurídicos. Conceptos Jurídicos.