

1900 – 011 – 202200004087

Medellín, 2022/11/29

Señora

ÁNGELA JOHANA OSORIO GÓMEZ

Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Contraloría Municipal de Rionegro

Carrera 49 N° 50 – 58 Ed. San Antonio de Padua 2do piso

fiscal@contraloriarionegro.gov.co

apoyofiscal2@contraloriarionegro.gov.co

Rionegro-Antioquia

Asunto: Respuesta definitiva a derecho petición de consulta PQRSD 402 de 2022 con Radicado interno 2022200003045 del 25 de octubre/ Proceso de Jurisdicción Coactiva.

Respetada señora Ángela Johana:

Mediante escrito del 25 de octubre de la presente anualidad, en calidad de Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Rionegro (Antioquia) y haciendo uso al Derecho Constitucional de petición consulta sobre los siguientes interrogantes:

1. ¿Qué tasa de interés moratorio se aplica para los procesos de jurisdicción coactiva cuyo título ejecutivo es una multa/sanción y de acuerdo a que norma?
2. ¿Los intereses moratorios empiezan desde el día siguiente a la ejecutoria o después del mes siguiente de la misma?
3. ¿Existe Prescripción de la acción de cobro en los procesos antes mencionados teniendo en cuenta su antigüedad y, que los ejecutados no poseen bienes a su nombre para el pago de la obligación, y se procedería a un saneamiento contable? En qué caso de no existir la prescripción en los procesos de cobro coactivo?
4. ¿Qué se debe hacer con dichos procesos?

Consideraciones preliminares

Sea lo primero señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín, son orientaciones de carácter general y abstracto que no comprenden la solución directa de problemas específicos o asuntos concretos, ni el análisis de actuaciones particulares por cuanto ello está diferido al operador jurídico.

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.

La Oficina Asesora de Jurídica, responde:

En este orden de ideas, de forma general y abstracta en el marco de la competencia para absolver consultas sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas a la vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de Medellín a través de la Oficina Asesora de Jurídica, procede a resolver los interrogantes formulados en la consulta objeto de petición en los siguientes términos:

1. ¿Qué tasa de interés moratorio se aplica para los procesos de jurisdicción coactiva cuyo título ejecutivo es una multa/sanción y de acuerdo a que norma?

Los intereses moratorios apunta a enmendar los perjuicios que se ocasionan al acreedor por no tener en la oportunidad pactada el dinero adeudado; por ello, en estos casos, la ley presume que el pago retardado genera perjuicios.

Por lo anterior, el artículo 1617 del Código Civil señala que los intereses moratorios constituyen una indemnización de perjuicios por el incumplimiento.

Ahora bien, en el auto por el cual se libra el mandamiento de pago, se debe determinar expresamente la tasa de interés moratorio que se cobrará al deudor, dependiendo del tipo de obligación, su fuente legal, la fecha y periodo de causación de los intereses. Estos aspectos son determinantes para una adecuada fundamentación jurídica en relación con la obligación por concepto de intereses moratorios vertida en la orden de pago.

En ese orden de ideas, y en atención a lo preguntado, en el siguiente cuadro se señala las tasas, la fuente normativa y la exigibilidad de los intereses de mora, correspondiente a los diferentes títulos ejecutivos que se derivan de la actividad de vigilancia y control fiscal de competencia de los órganos de control fiscal:

TÍTULO EJECUTIVO	TASA DE INTERÉS Y PERÍODO	FUENTE LEGAL	EXIGIBILIDAD
Fallo con responsabilidad fiscal	12% Anual	Artículo 9 de la Ley 68 de 1923.	Los intereses moratorios corren desde la fecha de firmeza del título ejecutivo.
Multa sancionatoria fiscal	12% Anual	Artículo 9 de la Ley 68 de 1923 y artículo 86 del Decreto Ley 403 de 2020.	Los intereses correrán a partir del mes siguiente a la ejecutoria del acto que la impone.
Pólizas de seguros y demás garantías que se integren a los fallos con responsabilidad fiscal	Interés bancario corriente aumentado en un 50%	Artículo 884 del Código de Comercio, modificado por el artículo 111 de la Ley 510 de 1999, y artículo 1080 del Código de Comercio.	Los intereses moratorios son exigibles a la aseguradora, transcurrido un mes desde la ejecutoria del título ejecutivo.

2. ¿Los intereses moratorios empiezan desde el día siguiente a la ejecutoria o después del mes siguiente de la misma?

En el cuadro anterior se dio respuesta a este interrogante para lo cual se remite al mismo en la columna alusiva a la “exigibilidad” de los intereses de mora.

3. ¿Existe prescripción de la acción de cobro en los procesos antes mencionados teniendo en cuenta su antigüedad y, que los ejecutados no poseen bienes a su nombre para el pago de la obligación, y se procedería a un saneamiento contable?

En relación con la pregunta de qué si existe prescripción de la acción de cobro en los procesos antes mencionados teniendo en cuenta su antigüedad y que los ejecutados no tienen bienes a su nombre para el pago de la obligación, y se procedería a un saneamiento contable? ¿Qué se debe hacer con dichos procesos?, se reitera que cualquier respuesta de este Órgano de Control se hace de manera general y abstracta y no puede comprender la solución directa de problemas específicos o asuntos concretos, ni el análisis de actuaciones particulares por cuanto ello esta diferido al operador jurídico competente que adelanta los respectivos trámites.

En este orden de ideas, como consideración previa a responder acerca de si la prescripción es predicable de la acción de cobro que se adelanta mediante el trámite de jurisdicción coactiva con el propósito de obtener su pago forzado es necesario hacer la distinción conceptual existente entre los dos momentos que se presentan en el conjunto del procedimiento administrativo que culmina con el proceso de jurisdicción coactiva. Así la cosas, se verifica un primer momento o período, que se va desde que expide el fallo con responsabilidad fiscal o la multa –y que gira alrededor de la vigencia en el tiempo de estos actos administrativos- y una segunda fase, que corresponde al proceso de

jurisdicción coactiva propiamente dicho y que se inicia con la notificación del mandamiento de pago, y que tiene la vocación de concluir con la terminación efectiva del proceso de cobro coactivo.

Ahora, teniendo en cuenta los dos momentos por los que discurre el proceso de jurisdicción coactiva la autoridad ejecutora deberá percatarse que el acto administrativo definitivo¹ que sirve de título de recaudo se encuentre en firme en los términos previstos en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000², en tratándose de los fallos con responsabilidad fiscal, o en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ –CPACA–, para las multas o sanciones. Y es a partir de este instante que los actos administrativos podrán ser ejecutados de inmediato por las autoridades, por sí mismas⁴.

Como se indicó en precedente, esta fase o estadio primigenio que da lugar a la actuación de jurisdicción coactiva hace referencia a la vigencia en el tiempo del acto administrativo, por lo cual y para efectos de la respuesta a la solicitud que nos ocupa, nos centraremos, ulteriormente, en el numeral 3º del aludido artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, relativa a la pérdida de la 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”*, por cuanto esta figura jurídica es la aplicable de cara a los trámites que se adelantan en virtud del proceso de jurisdicción coactiva en contraposición al fenómeno jurídico de la prescripción.

El proceso de jurisdicción coactiva propiamente dicho se inicia con el acto de trámite⁵ a través del cual se libra el mandamiento de pago y una vez es notificado queda trabada la relación jurídico procesal. El Consejo de Estado *“... considera como acto de trámite el que tiende a impulsar la actuación administrativa a fin de llevarla hasta su culminación.”*⁶

¹ **Artículo 43. Actos definitivos.** Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación. Ley 1437 de 2011 –CPACA–.

² **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. Ley 610 de 2000.

³ **Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. Ley 1437 de 2011 –CPACA–.

⁴ **Artículo 89. 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. Ley 1437 de 2011 –CPACA–.

⁵ “El mandamiento de pago es el acto administrativo de trámite que da inicio al procedimiento de cobro coactivo.” Consejo de Estado. Sentencia del 25 de noviembre de 2021, Radicación: 25000-23-37-000-2015-01718-01 (24943).

⁶ Consejo de Estado. Sentencia del 10 de marzo de 1994, Radicación: 5196.

Llegado a este punto, y conjugando las precisiones realizadas con anterioridad se tiene que el caso del proceso de jurisdicción coactiva adelantado en virtud de multas/sanciones o del fallo con responsabilidad fiscal el operador jurídico, previó a librar el mandamiento de pago, deberá verificar que no hayan transcurrido más de cinco (5) años entre la firmeza del acto administrativo objeto de recaudo y el instante en que va a expedir el correspondiente mandamiento de pago.

Ello por cuanto de evidenciarse que hubieren corrido más de cinco (5) años no es procedente proferir el auto de trámite de mandamiento de pago en la medida que de conformidad con el numeral 3º del aludido artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA– al acto administrativo le sobrevino su pérdida de fuerza ejecutoria que hace imposible su ejecución forzosa. Habrá de precisarse que si el mandamiento de pago se profirió con cinco (5) años posteridad a su firmeza, la conducta a seguir será declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo base de la ejecución forzada y no la prescripción de la acción de cobro.

A lo anterior se agrega que el ejecutado puede proponer la excepción de “pérdida de ejecutoriedad” al tenor del artículo 92 del CPACA. Sobre este punto la CGR en concepto N° 199 de 2017 expresó: *“No sobra advertir que también la pérdida de fuerza ejecutoria puede ser alegada como excepción por el ejecutado, pero en todo caso es deber del funcionario ejecutor declararla de oficio o a petición de parte cuando se percate de su acaecimiento”*.

Ahora bien, una vez expedido el mandamiento de pago, dentro del término previsto en la ley para ello, a través de un auto de trámite, **no es posible declarar la pérdida de fuerza ejecutoria** al transcurrir el quinquenio previsto en el numeral 3º del aludido artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA– en atención que dicha figura se predica de los actos administrativos definitivos más no de los simple trámite. **Tampoco se puede invocar o declarar la prescripción** de la acción de cobro por cuanto como lo ha sostenido la Contraloría General de la República y el Consejo de Estado la aludida figura resulta improcedente en el proceso de cobro coactivo. Percátense lo afirmado por el máximo tribunal de lo contencioso en sentencia del año 2012:

“PROCESO DE COBRO COACTIVO - Naturaleza e improcedencia de la figura de la prescripción de la acción

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. 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.⁷”

Así mismo, anterior postura jurídica ha sido avalada por la Contraloría General de la República, en varios conceptos, y específicamente en el Concepto CGR-OJ-148-2017⁸, Radicado 2017EE0085600 indicó:

“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 pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo”.

Adicionalmente, para profundizar se podrá consultar los siguientes conceptos: CGR-OJ-199-2017 radicado 2017EE0119103 aborda el tema de pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo; CGR-OJ-161-2021, radicado 2021EE0157069 trata el asunto de prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria y respuesta a consulta entre otros temas, prescripción, con radicado 2121IE0092991C1, sentado precedente en la materia, que puede consultar en el link <https://www.contraloria.gov.co/web/relatoria/normatividad-y-relatoria>.

Respecto al interrogante que apunta al saneamiento contable derivado de una eventual ausencia de masa patrimonial en cabeza de los ejecutados en el escenario de un proceso de jurisdicción coactiva y el procedimiento a seguir cuando se presente esta situación, la Contraloría General de la República, ha expresado, que la Ley de Normalización de la cartera pública, Ley 1066 del 29 de julio de 2006, dispuso que las entidades públicas en el 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 para estos efectos deberá seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional.

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, como lo ha sostenido la Contraloría General de la República.

Sobre este tema del saneamiento de cartera la Contraloría General de la República, bajo radicado CGR-OJ-199-2017 expresó:

*“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***

⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 21 de junio de 2012, Radicación: 25000-23-24-000-2012-00362AC.

⁸ Postura jurídica reiterada por la Contraloría General de la República en el Concepto con radicado 2022EE00181C1 de 2022.

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." NFT.

De consuno con lo anterior, el Organismo de Control Central en el mismo Concepto CGR N° 199-2017, refiriéndose a la remisibilidad⁹ de las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos a favor de las Contralorías manifestó:

*"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." SNFT.*

4. ¿Qué se debe hacer con dichos procesos?

En relación con esta pregunta y referida a los procesos, señalados en su petición, que son objeto de cobro a través del proceso de jurisdicción coactiva este Órgano de Control Fiscal se abstiene de conceptuar al respecto por cuanto la solución directa de problemas específicos o asuntos concretos y el análisis de actuaciones particulares se encuentran reservadas al operador jurídico competente para adelantar el proceso.

En los anteriores términos, la Contraloría General de Medellín, emite respuesta definitiva a la **PQRSD 402 de 2022** bajo los parámetros establecidos en el artículo 28 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dándose por cerrada la misma y así mismo le invitamos a continuar participando activamente en el cuidado y vigilancia de nuestros recursos públicos.

Atentamente,



MARTIN ALONSO GARCIA AGUDELO
Jefe de Oficina Asesora Jurídica
OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

Proyectó: Heliana Z.
Revisó: Martín G.

⁹ "La **"remisibilidad"** de las obligaciones es la facultad en cabeza del acreedor de suprimir de los registros contables las deudas a cargo, que comporta la renuncia a exigir su cumplimiento..." Manual de Jurisdicción Coactiva de la CGR, 7.1.1. página 86.