

1-1-2007

Modelo de un reglamento interno de recaudo de cartera para entidades públicas del orden nacional a excepción de la DIAN-, en los términos descritos en el estatuto tributario nacional y demás normatividad vigente en Colombia

Javier Barragán Gutiérrez
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica

Citación recomendada

Barragán Gutiérrez, J. (2007). Modelo de un reglamento interno de recaudo de cartera para entidades públicas del orden nacional a excepción de la DIAN-, en los términos descritos en el estatuto tributario nacional y demás normatividad vigente en Colombia. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/479

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Contaduría Pública by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**MODELO DE UN REGLAMENTO INTERNO DE RECAUDO DE CARTERA
PARA ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL –A EXCEPCIÓN DE
LA DIAN-, EN LOS TÉRMINOS DESCRITOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO
NACIONAL Y DEMÁS NORMATIVIDAD VIGENTE EN COLOMBIA**

**INVESTIGADOR:
JAVIER BARRAGÁN GUTIÉRREZ
17002449**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA
ÁREA DE CONTABILIDAD
BOGOTÁ D.C.
2007**

**MODELO DE UN REGLAMENTO INTERNO DE RECAUDO DE CARTERA
PARA ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL –A EXCEPCIÓN DE
LA DIAN-, EN LOS TÉRMINOS DESCRITOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO
NACIONAL Y DEMÁS NORMATIVIDAD VIGENTE EN COLOMBIA**

**INVESTIGADOR:
JAVIER BARRAGÁN GUTIÉRREZ
17002449**

Trabajo de Grado para optar por el título de Contador Público

**Asesor Técnico
LUIS FRANCISCO DUARTE POVEDA**

**Asesor Metodológico
ALICIA ALDANA PASTRANA**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA
ÁREA DE CONTABILIDAD
BOGOTÁ D.C.
2007**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá D.C.,

*A mis hijos, Paula Nathalia, Oscar Javier y Diana Paola,
quienes llenan de amor y felicidad cada minuto
de mi existencia, y quienes, sin proponérselo,
me han ayudado a redefinir las verdaderas
prioridades que hoy guían mi vida.*

*A mi esposa Nerieth,
por su infinito amor, comprensión y apoyo,
sin los cuales esta investigación no hubiese sido posible.*

*A mi mamita adorada, quien hasta su último aliento de vida
motivó mi espíritu para continuar luchando hasta alcanzar mis ideales.*

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa su más profundo y sincero agradecimiento a todas y cada una de las personas que ayudaron a la realización de la presente investigación, entre ellas:

Al asesor técnico, Luis Francisco Duarte Poveda y, a la asesora metodológica, Alicia Aldana Pastrana, docentes de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad de la Salle, quienes de la manera más comprometida e incondicional ofrecieron su conocimiento, sin el cual, no hubiese sido posible la culminación exitosa de esta investigación.

A la doctora Marcela Sánchez, abogada ex-contratista del INGEOMINAS, quien tenía a su cargo la Coordinación del Grupo de Cobro Coactivo, por el aporte de sus preciados conocimientos.

A la doctora Candelaria Acuña, abogada funcionaria del Grupo de Contratos y Convenios del INGEOMINAS, por el valioso material suministrado y por las dudas despejadas.

A la doctora Luz Marina Aristizabal Duque, Jefe de la Unidad de Recursos Financieros del INGEOMINAS, por brindarme la oportunidad de hacer parte del equipo de trabajo de Cartera, ejerciendo actividades que sirvieron de motivación para emprender esta investigación.

CONTENIDO

	pág
INTRODUCCIÓN	1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	3
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	5
1.3 OBJETIVOS DEL PROYECTO	5
1.4 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	6
1.5 PROPÓSITO	10
1.6 LIMITACIONES	10
2. MARCO REFERENCIAL	12
2.1 MARCO CONCEPTUAL	12
2.2 MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	16
2.3 MARCO LEGAL	20
3. DISEÑO METODOLÓGICO	24
3.1 DEFINICIÓN DE POBLACIÓN	24
3.2 TIPO DE ESTUDIO	25
3.3 MÉTODO	25
3.4 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	26
4. MODELO DE UN REGLAMENTO INTERNO DE RECAUDO DE CARTERA PARA ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL	27
4.1 ASPECTOS GENERALES	27
4.2 COMPETENCIA Y PARTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO	29
4.3 PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO	30
4.4 TÍTULOS EJECUTIVOS	31
4.5 COBRO PERSUASIVO	34
4.6 MANDAMIENTO DE PAGO	37
4.7 EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	40
4.8 TÉRMINO PARA PAGAR O PRESENTAR EXCEPCIONES	41
4.9 ORDEN DE EJECUCIÓN	43
4.10 INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	43
4.11 MEDIDAS CAUTELARES O PREVENTIVAS	44

	pág
4.12 INTERRUPCIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO	49
4.13 ACUERDO DE PAGO	50
4.14 GARANTÍAS	52
4.15 RECURSOS EN ESTE PROCESO	54
4.16 LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO Y DE LAS COSTAS	54
4.17 IRREGULARIDADES Y NULIDADES PROCESALES	56
4.18 VENTA A CRÉDITO DE BIENES Y SERVICIOS	57
4.19 CLASIFICACIÓN DE LA CARTERA	64
4.20 REPORTE EN EL BOLETÍN DE DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO	67
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	70
5.1 CONCLUSIONES	70
5.2 RECOMENDACIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	74
ANEXOS	75

LISTA DE ANEXOS

	pág
Anexo A. Proceso Administrativo de Cobro, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	75

INTRODUCCIÓN

Es innegable el esfuerzo que ha realizado el Gobierno Nacional para que las entidades que tienen a su cargo el manejo y recaudo de créditos a favor del Estado puedan gestionarlo eficientemente. Esfuerzo que comenzó a materializarse con la expedición de la Ley de Normalización de la Cartera Pública, Ley 1066 del 29 de julio de 2006, la cual fue reglamentada en diciembre 15 del mismo año a través del decreto 4473, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las disposiciones contempladas en la referida ley, debe destacarse la extensión del Procedimiento Administrativo Coactivo desarrollado en el Estatuto Tributario a todas las entidades que tienen a su cargo el recaudo de rentas o caudales públicos, propuesto con el ánimo de lograr una mayor eficacia en la labor de cobro.

Así mismo, para las entidades destinatarias de esta ley, se establece la posibilidad legal de disponer acuerdos de pago para la recuperación de sus acreencias.

Por otra parte, el mencionado decreto 4473, define el contenido mínimo del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, a partir del cual las entidades públicas cuentan con un marco general para diseñar un reglamento interno de cobro y de acuerdo de pagos que les permita lograr mayor eficiencia en la gestión de cartera y, de paso, implementar de modo permanente un plan estratégico que conduzca a sanear las inconsistencias que aún presentan las cifras de las finanzas públicas y a depurar las deudas incobrables o prescritas.

Esta nueva situación permitirá mostrar a la ciudadanía y al Estado en general, los resultados de la gestión y los valores reales susceptibles de ser recuperados por vía coactiva.

Otro aspecto importante para destacar de la Ley 1066, lo hallamos en el contenido de su artículo 19, toda vez que éste en forma expresa concede al Contador Público la potestad de contratar con el Estado a través de sus entidades, con el propósito de revisar, validar y emitir concepto sobre la gestión adelantada por éstas frente a cada obligación y, en consecuencia, sobre la procedencia de adoptar las recomendaciones de saneamiento contable.

Se evidencia así, la necesidad de diseñar un modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera compilando allí los lineamientos que, de acuerdo al Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente, gobiernan el proceso de cobro en Colombia, para de esta manera y, en concordancia con el artículo 19 de la Ley de Normalización de la Cartera Pública, se logre llevar a cabo una obra que sirva de base al Contador Público en el momento de revisar, validar y emitir concepto

sobre la gestión adelantada por las entidades públicas frente a cada una de sus acreencias.

La investigación que se pretende realizar será, de la misma forma, muy útil para los representantes legales de las entidades públicas, toda vez que éstos deberán evaluar el Reglamento de Cartera vigente en sus entidades, con el fin de promover acciones que a nivel institucional generen una real y eficaz cultura de cobro y de manejo adecuado de la información contable; dos factores que contribuirán a que esta información garantice eficiencia, efectividad y pertinencia en las decisiones que se adopten en desarrollo de las funciones inherentes al manejo de la cartera pública.

En resumen, se pretende entregar un material valioso para diversos fines, en aras de promover una cultura de cobro, que indudablemente se vera reflejada en las cifras suministradas por los informes contables, privilegiando de esta manera el manejo eficiente y transparente de la cosa pública.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Con el fin de establecer con claridad cuáles son los créditos a favor de la Nación y recaudarlos eficientemente, el Gobierno Nacional sancionó la Ley de Normalización de la Cartera Pública, Ley 1066 del 29 de julio de 2006.

Para lograr este objetivo, la principal modificación que introduce la ley es la unificación de los procedimientos de cobro.

Ahora, todas las entidades públicas tendrán que adoptar el proceso de cobro coactivo del Estatuto Tributario, que se considera más eficiente que el procedimiento de jurisdicción coactiva previsto en el Código de Procedimiento Civil, usado por muchas autoridades estatales.

A juicio del abogado tributarista Juan Camilo Serrano¹, el cobro coactivo tributario es más eficiente que la jurisdicción coactiva porque las falencias procesales se pueden arreglar en el mismo proceso y por las escasas y limitadas facultades de discusión que tiene el deudor, debido a que se trata de una cartera claramente definida y demostrada.

La ley exige que cada entidad pública expida un reglamento en el que se incluya el monto total del recaudo, sin deducciones; los acuerdos de pago que celebre con los deudores; las garantías para su cumplimiento y los reportes de quienes incumplan los acuerdos a los boletines de deudores del Estado.

La elaboración del reglamento aludido es una obligación que debe ser adoptada por todas y cada una de las instituciones pertenecientes al sector público. Esta labor deberá desarrollarse observando tanto las reglas que rigen el Proceso Administrativo Coactivo regulado en el Estatuto Tributario, como las características propias de cada una de las acreencias que se persiguen, el universo de deudores, el monto de las obligaciones, la infraestructura institucional para adelantar los procesos de cobro, etc.

Es importante destacar que, como lo expresa el primer artículo del Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario (Art. 823), el Procedimiento Administrativo Coactivo allí establecido, específicamente regula el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de tributos, es decir, antes de la expedición de la referida

¹ SERRANO, Juan Camilo. Entra en vigencia la Ley de Normalización de la Cartera Pública. En: Ámbito Jurídico. Bogotá. No. 207 (14, agosto, 2006); p. 4.

Ley 1066, esta normatividad únicamente regulaba los procesos de cobro coactivo adelantados por la DIAN.

Por lo anterior, es posible que en la aplicación del Estatuto Tributario en los procesos de cobro coactivo adelantados por las demás entidades estatales, se encuentren normas que reglamenten circunstancias no aplicables a un caso concreto, generando vacíos por falta de reglamentación y/o normas que no tienen en cuenta todos los factores relevantes; obligándonos de esta manera a consultar un universo de normatividad que sobre la materia existe en Colombia, la cual no se encuentra descrita en dicho Estatuto.

Ahora bien, en razón de la expedición de la Ley 1066 de 2006 y de su Decreto Reglamentario 4473, en donde se obliga a las entidades públicas a realizar su gestión de cartera de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, se crea un interesante campo de acción para el Contador Público, toda vez que, el artículo 19 de esta ley en forma expresa otorga a éste la facultad de contratar con el Estado con el fin de revisar, validar y emitir concepto sobre la gestión adelantada por sus entidades frente a cada obligación y, en consecuencia, sobre la procedencia de adoptar las recomendaciones de saneamiento contable, que indudablemente habrá de beneficiar la marcha futura de éstas.

Frente a la aplicación obligatoria y perentoria de esta ley, son diversos los temas en los cuales el Contador Público debe estar en capacidad de prestar sus servicios profesionales, en forma eficiente y oportuna, garantizando la certeza de que estas entidades alcanzarán los beneficios que la adecuada aplicación de esta Ley habrá de otorgarles.

Sin lugar a dudas, en el proceso de implementación de la Ley de Normalización de la Cartera Pública, uno de los temas más importantes en el cual el Contador Público debe estar en capacidad de apoyar certeramente, es el referente al proceso de cobro coactivo estipulado en el Estatuto Tributario, el cual sirve de base para la elaboración del Reglamento Interno de Cartera y régimen de acuerdos de pago para cada una de las entidades estatales, en desarrollo del párrafo 3, artículo 2 de la Ley 1066 de 2006 y del Decreto 4473/06.

Para el desarrollo de un adecuado Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, se hace necesario ceñirnos no sólo a la normatividad descrita en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario, Cobro Coactivo, sino que se debe tener en cuenta además la normatividad que al respecto permanece vigente en Colombia, y la cual se pretende recopilar en el presente trabajo.

Es preciso tener en cuenta que de conformidad con el Decreto 4473 de diciembre 15 de 2006, reglamentario de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas, deben expedir un Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en los términos señalados

por dicho Decreto; imposición legal que daría lugar a reformular los reglamentos existentes.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles son los lineamientos que se deben tener en cuenta para el diseño de un modelo de reglamento interno para el recaudo de cartera de las entidades públicas del orden nacional?

1.3 OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo general

Diseñar un modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera para entidades públicas del orden nacional –a excepción de la DIAN-, en los términos descritos en el Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia, con el fin de mejorar las posibilidades de recuperación y depuración permanente de la misma.

Objetivos específicos

- Analizar el Proceso Administrativo de Cobro efectuado por la Subdirección de Cobranzas de la DIAN, utilizando información suministrada en capacitaciones realizadas por esta entidad, con el fin de adecuarlo a los Procesos de Cobro de las demás entidades públicas del orden nacional.
- Seleccionar la información más relevante dentro del proceso de saneamiento de la información contable de las entidades públicas –Boletín de Deudores Morosos del Estado-, con el fin de complementar el modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera que se ha de diseñar.
- Analizar los lineamientos que gobiernan el proceso de cobro, conforme al Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia, tomando como base leyes, decretos, sentencias, resoluciones y circulares emitidas por diferentes organismos en nuestro país, con el fin de compilarlos en el documento que se ha de obtener como resultado de esta investigación.
- Estructurar el modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, tomando como base la información recopilada, con el fin de socializarlo.

1.4 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La Ley 1066 de 2006, en su artículo 19 señala que *“para efecto de los procesos de saneamiento contable de las cuentas por cobrar, de cartera y asimiladas, las entidades públicas podrán contratar con firmas auditoras de reconocida experiencia para que éstas revisen, validen y emitan concepto sobre la gestión adelantada frente a cada obligación y, en consecuencia, sobre la procedencia de adoptar las recomendaciones de saneamiento”*. Si bien esta norma se encuentra pendiente de reglamentación en cuanto a la calidad y los requisitos de las firmas auditoras que podrán adelantar tal función, el Contador Público debe disponer de una información completa y actualizada en cuanto a normatividad relacionada con el Recaudo de Cartera Pública se refiere. Información que le permita estar en condición de proporcionar un diagnóstico general de la labor adelantada por las entidades públicas dentro del proceso de saneamiento contable de su cartera, con miras a adecuar aquellas actuaciones que hoy lo permitan, como preparación a las revisiones que los entes de control adelantarán sobre el proceso.

Ahora bien, la Contaduría General de la Nación ya se había pronunciado al respecto mediante la Resolución No.119 de abril 27 de 2006, por la cual se adoptó el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública, la cual en uno de sus apartes estipula:

“La información contable debe servir de instrumento para que los diferentes usuarios fundamenten sus decisiones relacionadas con el control y optimización de los recursos públicos, en procura de una gestión pública eficiente y transparente, para lo cual se deberá revelar con razonabilidad la información que conforma los estados contables”.

Entonces, se hace necesario diseñar un modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, que contenga la diversa normatividad que sobre el tema existe en nuestro país, para que las entidades públicas del orden nacional –a excepción de la DIAN- que tienen a su cargo el manejo y recaudo de créditos a favor del Estado, ejerzan cobro coactivo aplicando no sólo el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional, tal como lo exige la referida Ley 1066, sino además, la diversa normatividad que hoy día permanece vigente en Colombia, y la cual se pretende recopilar en el presente trabajo.

De otro lado, para el caso de las entidades públicas, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, le está haciendo extensiva la aplicación de un procedimiento que específicamente regula el cobro coactivo de tributos. Por lo anterior, tal como se expresó anteriormente, es posible que en la aplicación del Estatuto Tributario en los procesos de cobro coactivo adelantados por entidades estatales diferentes a la DIAN, se encuentren normas que reglamenten circunstancias no aplicables a un caso concreto, generando vacíos por falta de reglamentación y/o normas que no tienen en cuenta todos los factores relevantes.

Lo anterior se evidencia por ejemplo, en las implicaciones que derivan de la aplicación del párrafo 2º del artículo 5º de la referida Ley 1066, el cual otorga a los representantes legales de las entidades públicas la facultad de aplicar el artículo 820 del Estatuto Tributario, con el único propósito de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo...

ART. 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.

Inc. 3- Adicionado L. 174 de 1994, art. 12. 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 Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses y recargos sobre los mismos, hasta por un límite de un millón doscientos dieciséis mil pesos (\$1.216.000) (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.

En el inciso primero del Artículo 820 del Estatuto Tributario, que establece la facultad para que los administradores de impuestos nacionales, supriman de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes, mediante la expedición de resolución motivada, soportada con la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten plenamente la circunstancia de no haber dejado bienes.

En procesos de cobro coactivo adelantados por entidades públicas, es posible que aunque el deudor moroso no tenga bienes y esta circunstancia se encuentre debidamente acreditada dentro del expediente, la entidad pueda ejecutar la póliza de garantía que previamente a la firma del título ejecutivo, debidamente constituyó el deudor.

Cuando la entidad pública aplique el artículo en mención, debe considerar que el legislador cuando redactó y expidió la norma, sólo tuvo en cuenta las circunstancias y factores que afectaban directamente los procesos que tenían como finalidad el cobro coactivo de tributos, y que su intención inicial, no fue la de establecer un procedimiento general para el cobro coactivo.

Por lo anterior, los términos “*administradores de impuestos nacionales*” y “*contribuyentes*”, deben entenderse y aplicarse para el caso de las entidades públicas, como “*funcionarios competentes para adelantar el proceso de cobro coactivo*” y “*deudores*”, siendo el acto generador de la obligación el título ejecutivo.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la legislación actual obliga a que las actuaciones de todo Contratista del Estado estén amparadas por una garantía de cumplimiento, mal haría el funcionario competente para adelantar el proceso de cobro coactivo, al ordenar la supresión del registro de una deuda, por el hecho de que el deudor haya fallecido sin dejar bienes perseguibles y ejecutables, a sabiendas de que existe una garantía y/o un tercero civilmente responsable que puede ser ejecutado, como lo es la Compañía de Seguros que expidió la póliza de garantía respectiva, o que existe responsabilidad solidaria y existen bienes de otros responsables solidarios que pueden ser perseguidos.

Por lo anterior, la facultad que establece el inciso primero del artículo 820 del Estatuto Tributario, es aplicable en los procesos de cobro coactivo que adelanten las entidades públicas, en el entendido de que el deudor haya fallecido sin dejar bienes perseguibles y ejecutables, y que adicionalmente, no sea posible la ejecución de la obligación, contra otras personas solidariamente responsables, o contra terceros civilmente responsables.

Ahora bien, en el inciso segundo, nuevamente se establece una facultad, potestad u opción en cabeza del funcionario competente para adelantar el proceso de cobro coactivo, que está supeditada al cumplimiento de tres condiciones:

Condición No. 1- Que la obligación no tenga respaldo alguno, por no existir bienes embargados ni garantía.

Condición No. 2- Que no se tenga noticia del deudor.

Condición No. 3- Que la obligación tenga una anterioridad de más de cinco años.

Por lo anterior, el ejercicio de esta potestad no puede fundamentarse en el cumplimiento de una o dos de las tres condiciones, sino que por el contrario, necesariamente debe fundamentarse en el cumplimiento pleno de las tres.

Por otro lado, la condición No. 3, es concordante en principio con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, establecida en el artículo 66, numeral 3 del Código Contencioso Administrativo y el término de prescripción ordinaria de la acción de cobro, establecida en el artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002.

Para finalizar, la aplicación del inciso tercero del artículo 820 del Estatuto Tributario en los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la DIAN, trae la facultad de suprimir de los registros, deudas que tengan al menos tres años de vencidas, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites de cuantía que anualmente se fijan mediante resolución de carácter general.

Para la aplicación de ésta facultad, es necesario determinar para los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan las entidades públicas, si teniendo en cuenta que la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es de cinco años y la prescripción ordinaria también de cinco años, ¿se podría entender que el inciso tercero del artículo 820 del Estatuto Tributario está estableciendo la supresión de obligaciones no prescritas, dependiendo de la cuantía?

Como se manifestó anteriormente, cuando el legislador expidió el Estatuto Tributario, no estructuró su procedimiento de cobro coactivo, como un procedimiento general, sino que por el contrario, lo desarrolló como un procedimiento especial para el cobro coactivo de tributos adelantado por la DIAN.

Sin embargo, la aplicación de este tercer inciso del artículo 820 del Estatuto Tributario, resulta en principio contradictorio, toda vez que permite suprimir deudas si tienen al menos tres años de vencidas, a pesar de que el término para la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es de cinco años² y el término de prescripción también es de cinco años³.

Se trata entonces de una norma, que establece una facultad de condonar deudas, cuando el monto de la misma, no supere el valor anual establecido mediante resolución de carácter general, que para el año 2007 es de \$1.216.000 y la deuda tenga al menos tres años de vencida. En este caso, se estaría condonando una deuda actualmente exigible, porque no ha prescrito y el acto administrativo que la ordena no ha perdido fuerza ejecutoria.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia entonces la necesidad perentoria de recopilar los lineamientos que gobiernan el proceso de cobro, conforme al Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia, que permita diseñar un modelo de Reglamento Interno de Cartera, para que, en concordancia con el artículo 19 de la Ley 1066 de 2006, Ley de Normalización de la Cartera Pública, se logre llevar a cabo una obra que sirva de apoyo al Contador Público al momento de revisar, validar y emitir concepto sobre la gestión adelantada por las entidades públicas frente a cada obligación.

² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Contencioso Administrativo. Artículo 66, numeral 3.

³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 817. Modificado mediante la Ley 788 de 2002, artículo 86.

1.5 PROPÓSITO

Con la presente investigación se pretende diseñar un modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera aplicable a las entidades públicas del orden nacional -a excepción de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN-, tomando como referencia no sólo la normatividad descrita en el Título VIII del Libro Quinto (Cobro Coactivo) del Estatuto Tributario, tal y como lo establece la mencionada Ley 1066 en su artículo 5º, sino que también ha de ser recopilada la demás normatividad que sobre la materia se encuentra vigente en Colombia.

El resultado de esta labor será especialmente útil para los servidores públicos con responsabilidades directas en las áreas contables y financieras, así como para los organismos, instituciones y oficinas de control, la comunidad académica, gremios profesionales, organizaciones investigativas y de consultoría públicas y privadas, y primordialmente para los representantes legales de las entidades públicas, toda vez que como resultado de este trabajo se obtendrá una obra de consulta tendiente a brindar pautas que permitan evaluar el Reglamento de Cartera vigente en sus entidades, con el fin de promover acciones que a nivel institucional generen una real y eficaz cultura de cobro y de manejo adecuado de la información contable; dos factores que contribuirán a que esta información garantice eficiencia, efectividad y pertinencia en las decisiones que se adopten en desarrollo de las funciones inherentes al manejo de la cartera pública.

En resumen, se pretende entregar un material valioso para diversos fines, en aras de promover una cultura de cobro, que indudablemente se vera reflejada en la cifras suministradas por los informes contables, privilegiando de esta manera el manejo eficiente y transparente de la cosa pública.

1.6 LIMITACIONES

La mayor limitación para el desarrollo óptimo de este trabajo, se concentra en la falta de profundidad que en materia legal se dejó de adquirir en la formación académica, situación que conlleva a un mayor esfuerzo por parte del investigador, presionándolo a indagar “más allá” sobre el tema, con el fin de llevar a cabo una adecuada interpretación y análisis del alcance jurídico con relación a los lineamientos que gobiernan el proceso de cobro en las entidades públicas de nuestro país.

El presente estudio se limitará a recopilar la normatividad que en materia de procesos de cobro se encuentra descrita en el Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia, sobre la cual el investigador pueda acceder a la información y documentarse.

El modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera que se pretende diseñar, se enfocará únicamente para ser aplicado a la entidad pública del orden nacional diferente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, toda vez que ésta, a través de la Subdirección de Cobranzas, ya cuenta con su propio Proceso Administrativo de Cobro, el cual se tomará como referencia -en algunos aspectos- para el diseño del mencionado modelo.

2. MARCO REFERENCIAL

La teoría que fundamenta el trabajo a presentar es la siguiente:

2.1 MARCO CONCEPTUAL

ACTO ADMINISTRATIVO: decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas⁴.

ACUERDO DE PAGO: se entenderá como acuerdo de pago, el convenio celebrado entre el deudor moroso y el ente público para establecer la forma y condiciones del pago de obligaciones adquiridas por la persona natural o jurídica. Dicho acuerdo se constituye en una de las condiciones para no estar reportado en el Boletín de Deudores Morosos del Estado⁵.

AUTO: decreto judicial dado en alguna causa. Se trata de una resolución contenciosa, aunque fundada, de menor trascendencia y solemnidad que la sentencia, pero de mayor importancia que la providencia⁶.

BOLETÍN DE DEUDORES MOROSOS: relación que elabora cada ente público para que sea remitida a la Contaduría General de la Nación, de las personas naturales y jurídicas que tienen acreencias cuya cuantía supera los cinco (5) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) y se encuentran en mora por un período superior a seis (6) meses.

Este boletín contiene la identificación plena del deudor moroso, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma⁷.

Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Argentina, 2003. Tomo I; p.133.

⁵ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Circular Externa 059 de 2004. Bogotá, (22, octubre, 2004); p. 3.

⁶ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit, p. 416.

⁷ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op. cit., p. 2.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de Junio y Diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente⁸.

Una vez que la persona natural o jurídica demuestre la cancelación de la deuda o la suscripción del acuerdo de pago, la entidad que lo reportó deberá, en forma inmediata, mediante oficio, informar de tal hecho a la Contaduría General de la Nación para que de la misma forma, sea excluida del mencionado Boletín.

COBRO PERSUASIVO: es una estrategia de recaudo de las obligaciones en mora. Es la primera etapa del proceso de cobro, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en el recaudo de la cartera en mora.

Básicamente, es una oportunidad en la que se invita a los deudores morosos a pagar en forma voluntaria, bien de manera inmediata o a través de la concertación de fórmulas que incluyen la expedición de facilidades de pago o acuerdos de pago, las obligaciones a su cargo, evitando el desgaste o el costo que para la administración significa adelantar el proceso de cobro por jurisdicción coactiva⁹.

El objetivo fundamental del cobro persuasivo es procurar un acercamiento más efectivo con el deudor, tratando de evitar el cobro coactivo; otro de los objetivos de este tipo de cobro, es la recuperación total e inmediata de la cartera, incluyendo los factores que la componen (capital e intereses), o el aseguramiento del cumplimiento del pago mediante el otorgamiento de plazos, con el lleno de los requisitos legales.

COSTAS: se da este nombre a los gastos legales que hacen las partes y deben satisfacer en ocasión de un procedimiento judicial. Las costas no sólo comprenden los llamados gastos de justicia, o sea los derechos debidos al Estado, fijados por las leyes, sino además los honorarios de los letrados y los derechos que debe o puede percibir el personal auxiliar, si así estuviera establecido¹⁰.

CURADOR AD LÍTEM: persona designada por el juez para seguir los pleitos y defender los derechos de un menor, de un ausente o del sometido a interdicción civil o a otra incapacidad¹¹.

⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley 716 de 2001, art. 4º, parágrafo 3º, inciso segundo y tercero.

⁹ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Sala Administrativa. En: Gaceta de la Judicatura. Bogotá. Año XIV, Vol. XIV, No. 02 (15, febrero, 2007); p. 8.

¹⁰ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. Tomo II; p.,400.

¹¹ Ibid., p. 450.

EJECUCIÓN: efectividad de una sentencia o fallo; en especial, cuando se toman los bienes de un deudor moroso para satisfacer a los acreedores mediante dicho mandamiento judicial¹².

EJECUTORIA: sentencia firme; la que ha pasado en autoridad de cosa juzgada y puede ejecutarse en todos sus puntos¹³.

EXCEPCIÓN: título o motivo que, como medio de defensa, contradicción o repulsa, alega el demandado para excluir, dilatar o enervar la acción o la demanda del actor; por ejemplo, el hallarse juzgado el caso, el estar pagada la deuda, el haber prescrito la acción o no ser él la persona contra la cual pretende demandarse¹⁴.

JURISDICCIÓN COACTIVA: la jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que, sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectiva, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción.

Así mismo, ha sido definida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional 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 estatales¹⁵.

La importancia de esta jurisdicción radica en que busca sanear la cartera que pueda tener el Estado por el no pago oportuno de sus contribuciones, tasas, impuestos, anticipos, intereses, retenciones, garantías, cauciones, sanciones, multas, etc. por ello se dice que el Estado es juez y parte, porque puede auto cobrarse dichas deudas.

Esta jurisdicción hace más expedito y ágil el cobro coactivo de las obligaciones fiscales.

¹² CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. Tomo III; p. 383.

¹³ Ibid., p. 389.

¹⁴ Ibid., p. 616.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666/00. Magistrado ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá. (08, junio, 2000).

El exconsejero de Estado, doctor Gustavo Humberto Rodríguez, asevera:

Desde el punto de vista orgánico, por jurisdicción coactiva se entiende, el conjunto de funcionarios estatales investidos por la ley de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencias o deudas fiscales. Y desde el material, la función misma de carácter jurisdiccional, destinada a realizar tales ejecuciones. Es pues, una jurisdicción especial, que también ha sido llamada justicia fiscal, por cuanto se encarga de hacer efectivas las deudas al fisco, o a favor del Estado¹⁶.

OFICIO: comunicación escrita sobre asuntos de una oficina pública¹⁷.

PRESCRIPCIÓN: caducidad de derecho o facultad no ejercidos durante largo lapso o prescripción extintiva. Cesación de la responsabilidad penal por el transcurso de cierto tiempo sin perseguir el delito o la falta, o ya quebrantada la condena¹⁸.

PROVIDENCIA: resolución judicial no fundada expresamente, que decide sobre cuestiones de trámite y en cuanto a peticiones secundarias y accidentales. Se diferencian de los *autos*, y más aún de las *sentencias*, aparte su índole procedimental, para el desenvolvimiento de la causa, y no para resolverla en lo principal o cuestiones de trascendencia, suelen emplearse para la constancia de un hecho o circunstancias durante la tramitación; y también para la recepción, unión, expedición y desglose de documentos¹⁹.

RECURSO: reclamación que, concedida por la ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la resolución de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque²⁰.

RECURSO DE REPOSICIÓN: el que una de las partes presenta ante el propio juez que dicta resolución interlocutoria, con la finalidad de que la deje sin efecto, la corrija, la aminoré o la cambie según solicita el recurrente²¹.

REMATE: subasta, acto en que se ofrecen cosas o derechos a quien mejores condiciones económicas ofrece por ellos, que termina al no ser superada una oferta pese a los requerimientos de quien realiza y dirige la venta, arriendo o concesión²².

¹⁶ RODRIGUEZ, Gustavo Humberto. Procesos Contencioso Administrativos. Parte Especial. 2ª Ed. Bogotá: Jurídicas Wilches, 1988. p. 254.

¹⁷ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. Tomo V; p. 665.

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. Tomo VI; p. 373.

¹⁹ Ibid., p. 491.

²⁰ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. Tomo VII; p. 52.

²¹ Ibid., p. 63.

²² Ibid., p. 125.

RESOLUCIÓN: fallo, auto, providencia de una autoridad gubernativa o judicial. Acto, hecho o declaración de voluntad que deja sin efecto una relación jurídica²³.

SECUESTRO DE BIENES: tanto el depósito judicial que de los bienes de una persona se hace en poder de un tercero como la confiscación de los bienes de una persona por razón de su procedencia o de los fines a los cuales se destina²⁴.

TÍTULO EJECUTIVO: para efectos del Procedimiento Administrativo Coactivo, es una condición para que una obligación pueda hacerse cumplir coactivamente por las entidades del Estado. Solo constituye título ejecutivo la obligación expresa, clara y exigible, cuyo cobro se pretende²⁵.

VÍA GUBERNATIVA: procedimiento seguido ante la Administración, y que debe preceder a la vía contenciosa²⁶.

2.2 MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

2.2.1 Rentas por cobrar. Ingresos tributarios, anticipos y retenciones pendientes de recaudo, exigidos sin contraprestación directa que recaen sobre la renta o la riqueza, en función de la capacidad económica del sujeto pasivo o gravando la producción, actividad y consumo²⁷.

Las rentas por cobrar deben reconocerse por el valor determinado en las declaraciones tributarias, las liquidaciones oficiales en firme y demás actos administrativos que liquiden obligaciones a cargo de los contribuyentes, responsables y agentes de retención, y actualizarse de acuerdo con los factores de ajuste previstos legalmente. Deben causarse cuando surjan los derechos que los originan, con base en las liquidaciones de impuestos, retenciones y anticipos.

Las liquidaciones oficiales deben registrarse como derechos contingentes en las cuentas de orden, hasta tanto queden en firme.

Las rentas por cobrar deben provisionarse como resultado del grado de incobrabilidad originado en factores tales como antigüedad e incumplimiento. Para determinar el valor de la provisión el ente público debe realizar una evaluación técnica del riesgo de insolvencia del contribuyente, al menos una vez al final del período contable.

²³ Ibid., p. 187.

²⁴ Ibid., p. 310.

²⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Procedimiento Civil. Artículo 488.

²⁶ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. Tomo VIII; p. 354.

²⁷ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Plan General de Contabilidad Pública. 1ª Ed. Bogotá: Legis Editores S.A., 2001. p.10.

Las rentas por cobrar deben revelarse según su antigüedad en: vigencia actual, vigencia anterior y difícil recaudo y, según la naturaleza del impuesto.

Las rentas de vigencia actual incluyen los impuestos liquidados y declarados por el contribuyente o autoridad competente, correspondientes a gravámenes reconocidos durante el ejercicio contable en curso, sin perjuicio de la vigencia a la cual corresponde la liquidación. Así mismo, incluyen las retenciones y anticipos liquidados en el mismo período.

Los saldos de las rentas por cobrar de vigencia actual, se reclasificarán a la vigencia anterior, al inicio de período contable.

Las rentas de difícil recaudo incluyen los impuestos, retenciones y anticipos, liquidados y declarados por el contribuyente o autoridad competente, reclasificados de la vigencia actual o anterior al inicio del período contable o en el momento en que la entidad detecte circunstancias que permitan prever el alto riesgo de irrecuperabilidad.

Las provisiones deben presentarse como un menor valor de las rentas por cobrar, debiendo revelarse en notas a los estados contables los métodos y criterios empleados para su estimación.

Son métodos y criterios aceptados para establecer el valor de la provisión: el individual y el general.

El método individual se basa en el análisis de la antigüedad y revisión de las condiciones de cada una de las rentas por cobrar. Tomando como base la experiencia y las condiciones económicas actuales, el ente público hará la estimación de los porcentajes y valores que considere no tienen probabilidad de recuperarse, teniendo en cuenta que a mayor tiempo vencido, es mayor esta probabilidad. Con base en estos valores calculados se hará el ajuste correspondiente a la provisión.

El método general o alternativo se basa en la estimación de un porcentaje sobre el total de las rentas por cobrar que se consideran incobrables, independientemente de la situación particular de cada una de ellas. Este método toma en cuenta el comportamiento o experiencia y establece rangos en las rentas por edades de vencimiento. El ente público determinará el porcentaje a aplicar como provisión en cada uno de los rangos definidos, sin exceder del valor de la renta por cobrar.

2.2.2 Deudores. Comprenden los derechos de cobro originados en el desarrollo de las actividades financieras, económicas y sociales del ente público, que se producen como resultado de la venta de bienes o servicios, así como los conceptos conexos a la liquidación de rentas por cobrar, como los intereses

moratorios, sanciones y multas por extemporaneidad y demás derechos originados en desarrollo del cometido estatal, por operaciones diferentes a los ingresos tributarios²⁸.

Estos derechos deben ser reconocidos por su importe original, siempre y cuando exista el derecho cierto de cobro, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes o con los términos contractuales pactados.

Como resultado del grado de incobrabilidad originado en factores tales como antigüedad e incumplimiento, debe provisionarse el valor de los derechos que se estimen incobrables y ajustarse permanentemente de acuerdo con su evolución.

El cálculo de la provisión debe corresponder a una evaluación técnica, que permita determinar la contingencia de pérdida o riesgo por la eventual insolvencia del prestatario y deberá efectuarse por lo menos al cierre del período contable.

Los deudores deben revelarse de acuerdo con su origen en: Derechos originados de actividades comerciales, de financiación, de seguridad social, por destinación específica y transferencias; adicionalmente teniendo en cuenta el riesgo de insolvencia del prestatario en deudores de difícil recaudo.

El valor de las provisiones constituidas se presenta como un menor valor de los deudores, debiendo revelarse en notas a los estados contables, los métodos y criterios utilizados para su estimación.

Son métodos y criterios aceptados para establecer el valor de la provisión, el individual y el general, de conformidad con lo definido para el caso de las rentas por cobrar.

2.2.3 Sostenibilidad de los sistemas contables. El Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública orienta a los responsables de la información financiera, económica y social en las entidades públicas para que adelanten las gestiones administrativas necesarias que conduzcan a garantizar la sostenibilidad y permanencia de un sistema contable que produzca información razonable y oportuna, de conformidad con lo señalado en la Ley 716 de 2001, y especialmente el artículo 7 del Decreto 1914 de 2003.

La información contable debe servir de instrumento para que los diferentes usuarios fundamenten sus decisiones relacionadas con el control y optimización de los recursos públicos, en procura de una gestión pública eficiente y

²⁸ Ibid., p.11.

transparente, para lo cual se deberá revelar con razonabilidad la información que conforma los estados contables.

Por lo anterior, las entidades públicas tendrán en cuenta las diferentes circunstancias por las cuales se incluyeron en los estados contables los saldos sin razonabilidad que fueron objeto de depuración y saneamiento, con el propósito de implementar los controles necesarios que garanticen su confiabilidad permanente.

Toda la información revelada en los estados contables debe ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su procedencia y magnitud, observando siempre la aplicación estricta de las normas existentes para el registro de los hechos o actividades públicas.

Los hechos financieros, económicos y sociales que realicen los entes públicos deben tener su respectivo documento soporte idóneo para que puedan ser registrados contablemente, y revelados en los estados contables e informes complementarios. De tal manera que se deben reconocer y vincular al proceso contable los bienes, derechos y obligaciones que estén debidamente soportados pero que por cualquier razón no hubieran sido objeto de registro.

En consecuencia, se deben adelantar las acciones administrativas que sean necesarias para evitar el registro de información afectada por alguna de las siguientes situaciones²⁹:

- Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad.
- Derechos u obligaciones que, no obstante su existencia, no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva.
- Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso.
- Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos, a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago.
- Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan.

²⁹ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución No. 119 de 2006. Bogotá. (27, abril, 2006)

- Los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de titulación correspondiente.

2.3 MARCO LEGAL

2.3.1 Antecedentes legales³⁰. A continuación se relaciona la normatividad más relevante dentro de los antecedentes históricos de la jurisdicción coactiva.

- **Constitución de 1821.** Nace la Jurisdicción Coactiva en Colombia.
- **Ley 3ª de agosto de 1824.** Dispuso la jurisdicción coactiva para el cobro de deudas del Estado.
- **Decreto Legislativo 1486 de 1902.** Amplió la competencia de los llamados “síndicos recaudadores”, extendiéndola a toda clase de deudas a favor de tales entidades.
- **Ley 4ª de 1913 o Código de Régimen Político y Municipal.** Se atribuyó jurisdicción coactiva a los tesoreros o recaudadores municipales. Así, el artículo 213 de dicho estatuto estipula que *“los tesoreros o recaudadores municipales tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales”*.
- **Ley 56 de 1914.** Amplió la competencia para las apelaciones y consultas de los autos que proferían los jueces de ejecuciones fiscales y abrió, además, la posibilidad de ejecutar deudas de carácter contractual de otras entidades públicas o de particulares.
- **Ley 68 de 1923.** Establece la tasa de interés por mora para los deudores de las obligaciones fiscales.
- **Ley 102 de 1936.** El artículo 14 de esta ley, autorizó al gobierno para organizar la administración y recaudación de las rentas e impuestos nacionales, y para fijar la competencia y funciones de los empleados públicos que deberían intervenir en tales actividades.
- **Decreto 1135 de 1936.** Se crearon los juzgados nacionales de ejecuciones fiscales y de rentas e impuestos y por medio del **Decreto 1315 de 1936**, se les señaló la competencia.

³⁰ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Subdirección de cobranzas. Antecedentes históricos de la jurisdicción coactiva. Bogotá. Septiembre, 2006.

- **Decreto 3219 de 1953.** Se refirió a la competencia en toda la República del juez nacional de ejecuciones fiscales para ejercerla por sí o por intermedio de los recaudadores, administradores de hacienda, síndicos, abogados ejecutores.
- **Decreto 514 de 1954.** Inviestió de jurisdicción coactiva a los jueces de ejecuciones fiscales de los departamentos.
- **Decreto 2371 de 1963.** Estableció el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales como dependencia del Ministerio de Hacienda.
- **Decreto-Ley 1735 de 1964. modificado, luego por el Decreto 1366 de 1967.** Inviestió de jurisdicción coactiva a jefes de cobranzas, jefes de recursos tributarios, inspectores de impuestos nacionales, recaudadores, etc.
- **Decreto 2871 de 1968.** Volvió a crear el juzgado único de nacional de ejecuciones fiscales. Luego fue reemplazado por la División de Ejecuciones Fiscales de la Tesorería General de la República (**Decreto 78 de 1976**).
- **Decretos extraordinarios 1400 y 2019 de 1970, Código de Procedimiento Civil.** Consagraron el procedimiento único que debía seguirse en la ejecución para el cobro de deudas fiscales, de carácter municipal y departamental.
- **Decreto-Ley 78 de 1976.** Otorgó facultad a la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cobrar, por jurisdicción coactiva, una serie de créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones y “en general, toda deuda a favor del Estado, cuyo importe deba ingresar a las arcas nacionales”. Le atribuyó además las funciones que hasta esa fecha desempeñaba el Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales.
- **Decreto 2304 de 1989.** Inviestió de jurisdicción coactiva a los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales, departamentales y municipales, de las áreas metropolitanas y de los establecimientos públicos interadministrativos, para obtener el recaudo de los créditos exigibles a favor de tales entidades.
- **Ley 610 de 2000.** por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

2.3.2 Ley 1066 de 2006. Modificó y adicionó algunas disposiciones de orden sustancial y procedimental del Estatuto Tributario, e introdujo alternativas de carácter transitorio para el pago de obligaciones a favor del tesoro público,

conforme a los principios de la función administrativa tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Dentro de las disposiciones contempladas en esta ley, debe destacarse la extensión del Procedimiento Administrativo Coactivo desarrollado en el Estatuto Tributario a todas las entidades que tienen a su cargo el recaudo de rentas o caudales públicos, propuesto con el ánimo de lograr una mayor eficacia en la labor de cobro.

2.3.3 Decreto 4473 de 2006. Este decreto reglamenta la Ley 1066 de 2006 y define el contenido mínimo del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, a partir del cual las entidades públicas cuentan con un marco general para diseñar un reglamento interno de cobro y de acuerdo de pagos que les permita lograr mayor eficiencia en la gestión de cartera y, de paso, implementar de modo permanente un plan estratégico que conduzca a sanear las inconsistencias que aún presentan las cifras de las finanzas públicas y a depurar las deudas incobrables o prescritas.

2.3.4 Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario Nacional (artículos 823 a 843-2), el cual instaura el procedimiento administrativo coactivo que deberá seguir la Unidad Administrativa Especial de la DIAN, para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones.

De otra parte, dentro de este Estatuto se hace necesario analizar otros lineamientos que gobiernan el proceso de cobro, los cuales se encuentran contenidos en otros títulos que integran el mencionado Libro Quinto – Procedimiento Tributario.

2.3.5 Ley 901 de 2004. Establece la obligación para la Contaduría General de la Nación de consolidar el Boletín de Deudores Morosos del Estado, producto de la relación que cada entidad pública debe enviar semestralmente a esta entidad. Las deudas que son objeto de reporte en este Boletín corresponden a aquellas que tienen las personas naturales y jurídicas a favor de los entes públicos, cuya cuantía sea superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes y una morosidad superior a seis (6) meses.

2.3.6 Código de Comercio. En su artículo 1173 establece que cuando se deposite una suma de dinero en garantía del cumplimiento de una obligación, el

depositario sólo estará obligado a hacer la restitución en cuanto al exceso del depósito sobre lo que el deudor deba pagar en razón del crédito garantizado.

2.3.7 Otros lineamientos que gobiernan el proceso de cobro en Colombia.

Dentro de este marco legal indudablemente se hace necesario relacionar la demás normatividad que hoy día gobierna el proceso de cobro en nuestro país y, la cual se pretende recopilar en esta investigación con el fin de diseñar un modelo de Reglamento Interno de Recaudo Cartera. La mencionada normatividad se encuentra descrita en:

- Sentencias emitidas por la Corte Constitucional.
- Algunos artículos del Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo, Código Civil y Ley 68 de 1923.
- Circulares externas y resoluciones promulgadas por la Contaduría General de la Nación.
- Conceptos divulgados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 DEFINICIÓN DE POBLACIÓN

La población objeto de este estudio comprende normas, leyes, decretos, sentencias y acuerdos expedidos por el Gobierno Nacional a través de sus diferentes organismos, en lo referente al proceso de cobro coactivo.

- Ley 1066 de 2006. Ley de Normalización de la Cartera Pública. Expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 4473 de 2006. Reglamenta la Ley 1066 de 2006 y consagra el contenido mínimo del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera. Expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ley 901 de 2004. Establece la obligación para la Contaduría General de la Nación de consolidar el Boletín de Deudores Morosos del Estado. Expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 410 de 1971. Código de Comercio. Expedido por el Ministerio de Justicia.
- Decretos 1400 y 2019 de 1970. Código de Procedimiento Civil. Expedido por el Ministerio de Justicia.
- Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo. Expedido por el Gobierno Nacional.
- Ley 57 de 1887. Código Civil. Este Código comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.
- Ley 68 de 1923. Establece la tasa de interés por mora para los deudores de las obligaciones fiscales.

- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.
- Sentencias que sobre la materia ha emitido la Corte Constitucional.

3.2 TIPO DE ESTUDIO

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en esta investigación, se ha de recurrir al tipo de investigación descriptiva, toda vez que al alcanzar cierto grado de familiaridad con el tema de investigación, en la literatura que se pretende revisar, se ha de hallar una cantidad significativa de normatividad relacionada con el proceso de cobro coactivo en Colombia, definiendo así ciertas variables en las cuales se puede fundamentar este estudio.

3.3 MÉTODO

El método a utilizar en la pretendida investigación será el inductivo y analítico. Al iniciar esta tarea, se ha de analizar el contenido de la Ley 1066 de 2006, Ley de Normalización de la Cartera Pública, especialmente el de aquellos artículos que introducen algún cambio en la normatividad contenida en el Estatuto Tributario. Adicionalmente, se ha de actualizar cualquier modificación que, en materia de procedimiento administrativo coactivo, introdujo la reciente reforma tributaria, Ley 1111 de 2006.

Posteriormente, se ha de complementar el proceso administrativo de cobro utilizado por la Subdirección de Cobranzas de la DIAN (Anexo A). Con base en esta información se ha de comenzar a compilar, analizar y seleccionar la normatividad aplicable a otras entidades públicas del orden nacional que nos ha de conducir a iniciar el pretendido diseño de un modelo de Reglamento Interno del Recaudo de Cartera para las demás entidades públicas del orden nacional.

Luego, la investigación ha de abordar el tema correspondiente al Boletín de Deudores Morosos del Estado, toda vez que, en concordancia con el artículo 19 de la referida Ley 1066, se ha de tomar algunos parámetros referentes al proceso que deben seguir las entidades públicas para efectos del saneamiento contable de sus cuentas por cobrar, de cartera y asimiladas.

Una vez recopilada, analizada y seleccionada la normatividad descrita en el Estatuto Tributario y, en la Ley de Saneamiento Contable, la cual incluye el tema del Boletín de Deudores Morosos del Estado, se ha de proceder a recopilar, analizar y seleccionar la normatividad referente a los lineamientos que gobiernan el proceso de cobro en nuestro país.

3.4 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La técnica a utilizar en el pretendido estudio corresponde a la observación de normas que actualmente regulan el proceso de cobro en nuestro país. Como instrumento para la recolección de los datos se utilizará una matriz diseñada en hoja de cálculo, la cual nos permitirá registrar una gran cantidad de información que ha de ser recopilada, razón por la cual se ha de realizar una ardua tarea de análisis para proceder a depurarla.

Por tratarse de información netamente normativa, y con el fin de evitar cualquier inconsistencia en los datos que se han de recopilar, la información que ha de bajarse de Internet, obligatoriamente se ha de validar consultando el documento fuente. Es decir, la información que ha de consultarse en la red, únicamente ha de proporcionar una orientación hacia el documento original que se debe entrar a analizar.

4. MODELO DE UN REGLAMENTO INTERNO DE RECAUDO DE CARTERA PARA ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL

Mediante la Ley 1066 del 29 de julio de 2006, se dictan normas para la normalización de cartera pública, con base en los principios que regulan la administración pública, entre los cuales se encuentran, la gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna.

El artículo 5º de la referida ley, establece que 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 éstas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor. Para este efecto, a continuación se presenta la recopilación de la normatividad necesaria para adelantar el procedimiento administrativo de cobro al interior de las entidades públicas del orden nacional, de acuerdo con los lineamientos descritos en el Estatuto Tributario Nacional y demás normatividad vigente en Colombia.

Ahora bien, es de resaltar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tiene establecido su procedimiento administrativo de cobro (Anexo A), el cual se analizó, actualizó y complementó teniendo en cuenta algunos conceptos que sobre el tema ha emitido la DIAN y, las modificaciones que en materia de procedimiento administrativo coactivo, introdujo la Ley 1111 de 2006. Adicionalmente, en virtud del artículo 19 de la referida Ley 1066, se incluyó el tema correspondiente al Boletín de Deudores Morosos del Estado, toda vez que éste es relevante para las entidades públicas en lo referente al saneamiento contable de sus cuentas por cobrar, de cartera y asimiladas.

4.1 ASPECTOS GENERALES

A continuación se relacionan los aspectos generales a tener en cuenta dentro del procedimiento administrativo de cobro.

4.1.1 Finalidad de la jurisdicción coactiva. La jurisdicción coactiva es una función asignada por la ley a un funcionario u organismo administrativo, para hacer efectivos, mediante el proceso ejecutivo, los créditos o deudas fiscales a favor de una entidad pública que actúa como ejecutora.

Así mismo, ha sido definida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional 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”³¹.

4.1.2 Características. A continuación se describen algunas de las características de la jurisdicción coactiva.

- Esta jurisdicción es creada exclusivamente por la constitución y/o por la ley.
- Esta jurisdicción solo procede para el recaudo de las obligaciones taxativamente señaladas por las normas legales.
- Los acreedores que pueden ejercer las acciones en esta jurisdicción son únicamente las entidades de derecho público.
- La constitución y la ley permiten que sea el propio Estado, a través de cualquiera de sus entidades, el que ejecute a su deudor.
- Las obligaciones que pueden hacerse efectivas por medio de esta jurisdicción son solo las derivadas de causas diferentes a los contratos estatales. Esto debido a que las que se originen como efecto de los contratos estatales, son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativa³².

4.1.3 Finalidad del Reglamento. La finalidad de este reglamento es la de orientar el trámite de las actuaciones administrativas y procesales que se deben seguir para el cobro coactivo en las entidades públicas del orden nacional, responsables del recaudo de las obligaciones a su favor y de la Nación.

4.1.4 Normatividad Aplicable. La Ley de Normalización de la Cartera Pública, Ley 1066 de 2006, determinó en su artículo 5º que todas las entidades públicas que tienen a su cargo la facultad de cobro coactivo, deben aplicar para el cobro de sus obligaciones, el procedimiento descrito en las normas del Estatuto Tributario.

4.1.5 Carácter oficioso. El procedimiento de cobro coactivo en las entidades públicas del orden nacional, se inicia e impulsa en todas sus etapas de oficio.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666/00. Magistrado ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá. (08, junio, 2000).

³² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Ley 80 de 1993. Artículo 75.

4.2 COMPETENCIA Y PARTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO

A continuación se relaciona la normatividad que le otorga competencia a las entidades públicas del orden nacional para adoptar el procedimiento administrativo coactivo en el recaudo de su cartera, así como, las partes que intervienen en tal procedimiento.

4.2.1 Competencia. Para el caso de las entidades públicas del orden nacional, está en normatividad diversa: La Constitución Política de 1991, en su artículo 116, inciso tercero, estableció que excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales, en materias precisas, a determinadas autoridades administrativas. La Ley 6ª de 1992, en su artículo 112, facultó a las entidades del orden nacional y a otras, para el cobro por jurisdicción coactiva de los créditos exigibles a su favor. La Ley 1066 de 2006 por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y, su Decreto Reglamentario No 4473 del 2006, facultó a los representantes legales para expedir su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera.

4.2.2 Partes que intervienen. Las partes están constituidas por una entidad pública, cualquiera que sea el orden al que pertenezca, pero para efectos del presente reglamento, será del orden nacional, en calidad de ejecutante, y el particular que adeuda una cantidad a ella, como ejecutado. Ahora bien, el ejecutado también puede ser una entidad estatal.

- **Sujeto activo.** Es el Estado a través de cualquiera de sus entidades. Es quien ejerce la acción, el cual también es llamado el demandante. Es decir, es la entidad pública afectada con la actuación que está reclamando sus acreencias o derechos.
- **Sujeto pasivo.** Es en quien recae la acción del sujeto activo y se conoce como el demandado, y es quien adeuda a la entidad pública. El sujeto pasivo puede ser un particular o una entidad estatal.

Árbitro del proceso. Es el Grupo de Cobro Coactivo de la entidad el encargado de realizar el proceso de cobro de cartera, es decir, él define quién tiene la razón, si la entidad o el deudor, para lo cual debe tener en cuenta que se cumpla con la Constitución y la ley.

Representación del deudor. La representación legal de las personas jurídicas será ejercida por el presidente, el gerente o cualquiera de sus suplentes, en su orden, de acuerdo con lo establecido en los artículos 372, 440, 441 y 442 del

Código de Comercio³³, o por la persona señalada en los estatutos de la sociedad, si no se tiene la denominación de presidente o gerente. Para la actuación de un suplente no se requiere comprobar la ausencia temporal o definitiva del principal, sólo será necesaria la certificación de la Cámara de Comercio sobre su inscripción en el registro mercantil. La sociedad también podrá hacerse representar por medio de apoderado especial³⁴.

Artículo 372. *En lo no previsto en este Título o en los estatutos, las sociedades de responsabilidad limitada se regirán por las disposiciones sobre sociedades anónimas.*

Artículo 440. *La sociedad anónima tendrá por lo menos un representante legal, con uno o más suplentes, designados por la junta directiva para períodos determinados, quienes podrán ser reelegidos indefinidamente o removidos en cualquier tiempo. Los estatutos podrán deferir esta designación a la asamblea.*

Artículo 441. *En el registro mercantil se inscribirá la designación de representantes legales mediante copia de la parte pertinente del acta de la junta directiva o de la asamblea, en su caso, una vez aprobada, y firmada por el presidente y el secretario, o en su defecto, por el revisor fiscal.*

Artículo 442. *Las personas cuyos nombres figuren inscritos en el correspondiente registro mercantil como gerentes principales y suplentes serán los representantes de la sociedad para todos los efectos legales, mientras no se cancele su inscripción mediante el registro de un nuevo nombramiento.*

4.3 PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO

La prescripción es un modo de extinguir las obligaciones por el transcurso del tiempo sin que el acreedor consiga el pago total de la misma por parte del deudor.

4.3.1 Término de Prescripción. Según el artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 8º de la Ley 791 de 2002, la acción de cobro prescribe en cinco (5) años, contados desde la exigibilidad de la obligación, en concordancia con lo descrito en el artículo 817 del Estatuto Tributario, el cual señala que la acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, para el caso de las entidades públicas del orden nacional se tendrá en cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo, en este caso el título ejecutivo.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será del Coordinador del Grupo de Cobro Coactivo.

³³ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Comercio. Títulos V y VI. Referenciado en Estatuto Tributario, artículo 556.

³⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 556.

4.3.2 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 hasta³⁵:

- 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.

4.4 TÍTULOS EJECUTIVOS

Inicialmente, se hace necesario definir que es título y por que se denomina ejecutivo.

Tenemos que, en el orden legal, se entiende como título, todo documento que prueba una relación jurídica, demostración auténtica del derecho con que se posee y documento que acredita una deuda pública o un valor mercantil.

El término ejecutivos, con el cual se califican los títulos, guarda relación con la vía procesal o mecanismo jurídico por medio del cual se puede hacer efectivo su respectivo cobro.

Ahora bien, nuestra legislación tiene claramente establecido qué documentos o títulos son susceptibles de cobro por la vía de la Jurisdicción Coactiva o Cobro Coactivo.

De otra parte, el título ejecutivo para efectos del procedimiento administrativo de cobro, es una condición para que una obligación pueda hacerse cumplir coactivamente por las entidades públicas del orden nacional. De acuerdo al

³⁵ Ibid., artículo 818. Modificado Ley 6ª de 1992, art. 81.

artículo 68 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, solo constituye título ejecutivo la obligación expresa, clara y exigible.

- **Que la obligación sea expresa.** Quiere decir que se encuentre debidamente determinada y especificada.
- **Que sea clara.** Esto es que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados; tanto su objeto (crédito) como sus sujetos (acreedor y deudor).
- **Que sea exigible.** Significa que únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo, éste se haya vencido.

4.4.1 Títulos ejecutivos que prestan mérito ejecutivo. El Código Contencioso Administrativo, en su artículo 68, señala los documentos que prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva.

Artículo 68. Títulos ejecutivos. *Prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:*

1. *Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, 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, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*
3. *Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.*
4. *Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso.*
5. *Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*
6. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.*

El numeral 4º de esta disposición debe entenderse tácitamente derogado

conforme a lo dispuesto en el artículo 75 del Estatuto de Contratación Administrativa.

Artículo 75. Del juez competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.

En consecuencia, los contratos, pólizas de seguros y demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integran el título ejecutivo, se tramitan por el procedimiento indicado en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, es decir, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Cada vez que se genere una deuda y ésta entre en mora, la dependencia donde se origine procederá a adelantar la gestión para que se cree el respectivo título. Además, para iniciar el trámite de todo proceso coactivo se requiere la existencia del título ejecutivo debidamente ejecutoriado, es decir, respecto del cual se haya cumplido el trámite de la notificación y agotamiento de la vía gubernativa.

Deber y forma de notificación personal. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita³⁶.

Notificación por edicto. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del

³⁶ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Contencioso Administrativo. Artículo 44.

respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia³⁷.

Publicidad. Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones³⁸.

4.4.2 De los título ejecutivos contra deudores solidarios. La vinculación del deudor solidario se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. Éste deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario³⁹.

Los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios, sin que se requiera la constitución de títulos individuales adicionales⁴⁰.

Es importante señalar que, cuando se pretenda ejecutar a deudores solidarios, antes de expedir el mandamiento de pago se creará el título ejecutivo, acto que se hará mediante resolución motivada contra la cual procede el recurso de reconsideración, según los artículos 720 y 722 del Estatuto Tributario. En dicha providencia se identificará al deudor principal y al solidario; se indicarán los hechos que originan la responsabilidad, el concepto, período, cuantía total de la obligación y cuantía por la que se vincula al responsable solidario.

4.5 COBRO PERSUASIVO

La etapa de cobro persuasivo es la primera etapa del proceso de cobro con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en el recaudo de la cartera en mora. Es de anotar, que cuando se inicie el cobro persuasivo ya debe existir un título ejecutivo debidamente expedido que cumpla con los tres (3) requisitos, es decir, que contenga una obligación clara, expresa y exigible.

Adicionalmente, esta etapa constituye la oportunidad prejudicial de carácter administrativo, en la cual se pretende invitar a los obligados, a cancelar las deudas a su cargo y a favor del Tesoro Nacional, previa la iniciación del procedimiento administrativo coactivo, con el fin de evitar el trámite administrativo de cobro, los

³⁷ Ibid., artículo 45.

³⁸ Ibid., artículo 46.

³⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 828-1. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 83.

⁴⁰ Ibid., artículo 828-1. Inciso adicionado Ley 788 de 2002, art. 9.

costos que conlleva esta acción y, en general, solucionar el conflicto de una manera consensual y beneficiosa para las partes.

El cobro persuasivo es realizado por los funcionarios adscritos al Grupo de Cartera y Cobro Coactivo.

Durante esta etapa preliminar, los abogados ejecutores, responsables de adelantar el correspondiente proceso, deberán llevar a cabo la investigación de los bienes de propiedad de los deudores, mediante comunicaciones dirigidas a entidades que puedan suministrar información sobre el particular. Tales como las centrales de información financiera, oficinas de registro de instrumentos públicos, entidades financieras y otras que considere pertinentes.

Durante tal período, los abogados ejecutores adelantarán las actuaciones tendientes a obtener el pago de la obligación y celebrarán acuerdos de pago.

Si agotada la etapa de cobro persuasivo, no hubiere sido posible obtener el pago de la obligación, se dará inicio al cobro coactivo de la misma, mediante el procedimiento para el efecto establecido en el Estatuto Tributario, Título VIII, artículos 823 y siguientes o el de las normas a las cuales éste remita.

4.5.1 Medios de acercamiento con el deudor. Para cumplir con los objetivos de la etapa del cobro persuasivo se podrán utilizar todos los medios necesarios para procurar un acercamiento con el deudor, tales como:

Correo. Envío de comunicación al deudor invitándolo a cancelar o celebrar acuerdo de pago, con el fin de que se eviten acciones jurídicas; en esta comunicación se le informará el valor de la deuda y sus respectivos intereses, sitio de atención, número telefónico, correo electrónico de contacto, número de fax, plazo límite que se le concede para efectuar el pago y la advertencia que si no concurre a la citación, se procederá a proferir el mandamiento de pago.

De igual manera se le informará que puede presentarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, ante el Grupo de Cobro Coactivo, quien tiene la competencia para celebrar acuerdos de pago con los deudores morosos.

El deudor podrá dar respuesta a la invitación por cualquier medio y de estos documentos se allegará copia al expediente del proceso.

Correo electrónico o fax. Si se tiene conocimiento de que el deudor dispone de medios electrónicos, por estos medios se le enviará la comunicación antes mencionada.

El deudor podrá dar respuesta a la invitación por cualquier medio electrónico y de estos documentos se allegará copia al expediente del proceso.

Llamada telefónica. Surtido lo expuesto en los procedimientos anteriores, si se conoce el número telefónico, se efectuará una llamada al deudor con el propósito de confirmar el recibo de la invitación y si éste lo considera pertinente concertar la fecha de la entrevista. De esta actuación se debe consignar constancia en el expediente.

Entrevista. Debe ser realizada por el funcionario que tenga conocimiento de la obligación y de las modalidades de pago que pueden ser aceptadas, su término, facilidades, etc.

La entrevista debe llevarse a cabo en las instalaciones de la oficina de cobro coactivo de la entidad. El proceso de negociación debe efectuarse dentro de un ambiente apropiado de mutuo respeto y observando reglas de cortesía que permitan establecer una relación cordial, pero institucional.

Requerimiento a través del correo. Una vez ejecutado cualquiera de los procedimientos indicados anteriormente y se evidencia la omisión del deudor, se procederá, si se conoce el correo electrónico, a enviar un nuevo requerimiento, señalándole la cuantía del valor adeudado, el número de la cuenta bancaria de la entidad en la cual debe efectuar el pago y la fecha límite para realizarlo; solicitándole el envío al Grupo de Cobro Coactivo, copia de la consignación.

Respuesta. Si el deudor paga y acredita el pago o demuestra haber suscrito acuerdo de pago con la entidad, se expedirá por parte del Grupo de Cobro Coactivo el acto administrativo mediante el cual se ordena el archivo del expediente.

Si el deudor decide celebrar acuerdo de pago con el Grupo de Cobro Coactivo el proceso se suspende, auto contra el cual no procede recurso alguno.

En caso de incumplimiento de cualquiera de las cuotas pactadas dará lugar al mandamiento de pago.

En el evento de que el deudor no pague sus obligaciones o decida no celebrar acuerdo de pago, se prosigue con el proceso agotando las etapas contempladas en este reglamento interno.

Nota. El trámite de la vía persuasiva no constituye un paso obligatorio. No obstante, en aras del principio de economía, consagrado en el Código Contencioso Administrativo, se recomienda realizar las acciones tendientes a obtener el pago voluntario antes de iniciar el cobro coactivo, a menos que, por el

monto de la obligación o por encontrarse próxima su prescripción, se estime necesario iniciar de inmediato el cobro administrativo coactivo.

En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa⁴¹.

4.6 MANDAMIENTO DE PAGO

El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor⁴².

4.6.1 Acumulación de obligaciones - pretensiones. El párrafo único del artículo 826 del Estatuto Tributario, establece que “*el mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor*”, lo anterior en concordancia con el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil.

4.6.2 Acumulación de procesos. Cuando se estén adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, éstos podrán acumularse⁴³. Ahora bien, lo anterior expuesto es viable con la condición de que sea el mismo deudor e igual acreedor y que la respectiva resolución de mandamiento de pago, en cada uno de los procesos, ya hayan sido notificados en debida forma.

4.6.3 Notificación del mandamiento de pago. El citado artículo 826 del Estatuto Tributario, nos señala la forma de notificar este acto.

⁴¹ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Op. cit., artículo 3, inciso 2.

⁴² MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 826.

⁴³ Ibid., artículo 825.

Notificación personal. Previamente y a través de escrito, se cita al ejecutado, para que comparezca en un término de diez (10) días, los cuales se empezarán a contar al día siguiente al de su introducción al correo. Si el deudor comparece, se le efectuará la notificación personal y se le hará entrega de una copia del mandamiento de pago, tal como lo estipula el artículo 569 del Estatuto Tributario.

Artículo 569. Notificación personal. *La notificación personal se practicará por funcionario de la Administración, en el domicilio del interesado, o en la oficina de Impuestos respectiva, en este último caso, cuando quien deba notificarse se presente a recibirla voluntariamente, o se hubiere solicitado su comparecencia mediante citación.*

El funcionario encargado de hacer la notificación pondrá en conocimiento del interesado la providencia respectiva, entregándole un ejemplar. A continuación de dicha providencia, se hará constar la fecha de la respectiva entrega⁴⁴.

Por correo. Si vencido el término de los diez (10) días señalados al deudor para comparecer para la notificación personal, y éste no comparece, entonces el mandamiento se notificará por correo.

El procedimiento será el indicado en los artículos 565, 567 y 568 del Estatuto Tributario, anexando una copia del mandamiento de pago a notificar, el cual se hará a través del correo certificado. Para los efectos de notificación se tendrá en cuenta la fecha de recibo de la planilla del correo certificado o la correspondiente certificación expedida por la empresa de correo.

Cuando la notificación del mandamiento de pago se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada

En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios

Notificación mediante aviso. Las actuaciones de la Administración enviadas por correo, que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en un periódico de circulación nacional o de circulación regional del lugar que corresponda a la última dirección informada en el RUT; la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la Administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente, a la publicación del aviso o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal⁴⁵.

⁴⁴ Ibid., artículo 569.

⁴⁵ Ibid., artículo 568. Modificado. Ley 1111 de 2006, artículo 47.

Notificación por conducta concluyente. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia.

Cuando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquel y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas.

Cuando el escrito en que se otorgue poder a un abogado se presente en el juzgado de conocimiento se entenderá surtida la notificación por conducta concluyente de todas las providencias que se hayan dictado, inclusive el auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el día en que se notifique el auto que reconoce personería, a menos que la notificación se haya surtido con anterioridad.

Cuando se decrete la nulidad por indebida notificación de una providencia, ésta se entenderá surtida por conducta concluyente al día siguiente de la ejecutoria del auto que la decretó o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior⁴⁶.

Notificación a herederos. Si el mandamiento de pago ha sido notificado y el ejecutado fallece, se debe proceder a notificar a los herederos de conformidad con lo establecido en el artículo 1434 del Código Civil, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 826 del Estatuto Tributario.

Los títulos ejecutivos contra el difunto lo serán igualmente contra los herederos; pero los acreedores no podrán entablar o llevar adelante la ejecución, sino pasados ocho (8) días después de la notificación judicial de sus títulos⁴⁷.

Notificación a deudores solidarios. Para la notificación a los deudores solidarios se debe proceder de conformidad a lo señalado en el artículo 826 del Estatuto Tributario.

Corrección de la notificación. La falta de notificación o la efectuada en forma defectuosa, impide que el acto administrativo produzca efectos legales, lo que en este caso significaría que todas las actuaciones posteriores al mandamiento de pago sean nulas⁴⁸.

Para subsanar tales irregularidades, el artículo 849-1 del Estatuto Tributario,

⁴⁶ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Procedimiento Civil. Artículo 330.

⁴⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Civil. Artículo 1434.

⁴⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Contencioso Administrativo. Artículo 48.

autoriza hacerlo en cualquier momento y hasta antes de aprobar el remate de los bienes, obviamente la corrección de la notificación deberá subsanarse antes de que se produzca la prescripción.

Artículo 849-1. –Adicionado. Ley 6ª de 1992, art. 79. Irregularidades en el procedimiento. *Las irregularidades procesales que se presenten en el procedimiento administrativo de cobro deberán subsanarse en cualquier tiempo, de plano, antes de que se profiera la actuación que aprueba el remate de los bienes.*

La irregularidad se considerará saneada cuando a pesar de ella el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa⁴⁹.

Cuando la irregularidad hubiera recaído sobre la notificación del mandamiento de pago, una vez declarada, toda la actuación procesal se retrotraerá a la diligencia de notificación inclusive, lo cual significa que todas las providencias posteriores a ella son nulas y habrá necesidad de rehacerlas. Las únicas actuaciones que no se afectan por la irregularidad procesal en cuestión son las medidas cautelares, la que se mantendrán incólumes, pues se tomarán como previas.

4.7 EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo⁵⁰:

- Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
- Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
- Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos.
- Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho se haya decidido en forma definitiva.

Vale la pena resaltar que la ejecutoriedad del acto administrativo es la facultad de la Administración para ejecutar por sí misma tales actos, y decae por el transcurso del término de cinco (5) años de estar los actos administrativos en firme sin que la Administración realice los actos que le correspondan, para ejecutarlos⁵¹.

Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes por sí mismos, para que la

⁴⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 849-1.

⁵⁰ Ibid., artículo 829.

⁵¹ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Contencioso Administrativo. Artículo 66, numeral 3.

Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados⁵².

4.7.1 Pérdida de fuerza ejecutoria. 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 casos⁵³:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la Administración 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 su vigencia.

Ahora bien, la fuerza ejecutoria de los actos administrativos a que se refiere la disposición transcrita es la capacidad de que goza la Administración para hacer cumplir por sí misma sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma Administración.

Debe precisarse que la pérdida de fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de efectuar los actos propios de la Administración para cumplir con lo ordenado por ella misma, cuando ha dejado pasar el término señalado en la norma sin haber realizado la actuación correspondiente.

4.8 TÉRMINO PARA PAGAR O PRESENTAR EXCEPCIONES

Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo siguiente⁵⁴.

⁵² Ibid., artículo 64.

⁵³ Ibid., artículo 66.

⁵⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 830.

4.8.1 Excepciones. Las excepciones que se pueden proponer por escrito dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago están expresamente señaladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, así:

1. El pago en efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro.
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Parágrafo. –Adicionado. Ley 6ª de 1992, art. 84. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones :

1. La calidad de deudor solidario.
2. La indebida tasación del monto de la deuda⁵⁵.

Trámite de excepciones. Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso⁵⁶.

Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

⁵⁵ Ibid., artículo 831.

⁵⁶ Ibid., artículo 832.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes⁵⁷.

Recurso contra la resolución que decide las excepciones. En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el jefe de la división de cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma⁵⁸.

La notificación se hará conforme lo estipulado en el artículo 565 del Estatuto Tributario, personalmente o por edicto.

4.9 ORDEN DE EJECUCIÓN

Si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones, o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esta resolución no procede recurso alguno.

Cuando previamente a la orden de ejecución de que trata el presente artículo, no se hubieren dispuesto medidas preventivas, en dicho acto se decretará el embargo y secuestro de los bienes del deudor si estuvieren identificados, en caso de desconocerse los mismos, se ordenará la investigación de ellos para que una vez identificados se embarguen y secuestren y se prosiga con el remate de los mismos⁵⁹.

4.10 INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante 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 jurisdicción⁶⁰.

⁵⁷ Ibid., artículo 833.

⁵⁸ Ibid., artículo 834. Modificado, Ley 6ª de 1992, art. 80.

⁵⁹ Ibid., artículo 836.

⁶⁰ Ibid., artículo 835.

4.11 MEDIDAS CAUTELARES O PREVENTIVAS

Las medidas cautelares o preventivas corresponden al embargo, secuestro, avalúo y remate de bienes del deudor o solidario que no cancela sus obligaciones.

Embargo. Afectación decretada por un juez a ciertos bienes de un deudor, como forma de asegurar el cumplimiento futuro de una obligación a favor de su acreedor. Saca el bien del comercio.

Secuestro. Diligencia administrativa o judicial por la cual se complementa o formaliza un embargo.

Remate. Mecanismo jurídico procesal que permite poner en venta un bien mediante la pública subasta, para lograr la adjudicación a su postor o rematante y con el producto del remate solucionar obligaciones.

Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad⁶¹.

Estas medidas tienen como fin inmovilizar comercialmente los bienes del deudor, con el objeto de proceder a su venta o adjudicación, una vez determinados, individualizados y valuados, de conformidad a lo consagrado en el Código Civil, que señala que salvo las excepciones relativas a bienes inembargables, los acreedores podrán exigir que sean vendidos todos los bienes del deudor hasta la concurrencia de sus créditos, incluidos los intereses y las costas de cobranza⁶².

4.11.1 Embargo y secuestro de bienes. Esta medida cautelar varía fundamentalmente en su operancia práctica según se trate de bienes sujetos a registro (inmuebles, aeronaves, vehículos, etc.) sin que importe si son muebles o inmuebles, o cuando versa sobre otro tipo de bienes o derechos.

El secuestro de bienes sujetos a registro, tanto el previo como el decretado en el proceso, sólo se practicará una vez se haya inscrito el embargo y siempre que en la certificación del registrador aparezca el demandado como su propietario. En todo caso, debe perfeccionarse antes de que se ordene el remate; en el evento de levantarse el secuestro, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 686⁶³.

⁶¹ Ibid., artículo 837.

⁶² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Civil. Artículo 2492.

⁶³ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Procedimiento Civil. Artículo 515. Modificado, Decreto 2282 de 1989, artículo 1, numeral 274.

Artículo 686. Parágrafo 3. Persecución de derechos sobre el bien cuyo secuestro se levanta. Levantado el secuestro de bienes inmuebles no sujetos a registro quedará insubsistente el embargo. Si se trata de bienes sujetos a aquél, embargados en proceso de ejecución, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria del auto favorable al opositor, que levante el secuestro, o se abstenga de practicarlo en razón de la oposición, podrá el ejecutante expresar que insiste en perseguir los derechos que tenga el ejecutado en ellos, caso en el cual se practicará el correspondiente avalúo; de lo contrario se levantará el embargo⁶⁴.

De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la oficina de registro correspondiente. Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la Administración y al juez que ordenó el embargo anterior.

Cuando el embargo se refiera a salarios, se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la Administración y responderá solidariamente con el deudor en caso de no hacerlo⁶⁵.

Cuando los bienes no están sujetos a registro ni a otras solemnidades, el embargo se perfecciona con el secuestro.

Trámite para algunos embargos. En este sentido, el artículo 839-1 del Estatuto Tributario, dispone:

1. El embargo de bienes sujetos a registro se comunicará a la oficina encargada del mismo, por oficio que contendrá los datos necesarios para el registro; si aquellos pertenecieren al ejecutado lo inscribirá y remitirá el certificado donde figure la inscripción, al funcionario de la administración de impuestos que ordenó el embargo.

Si el bien no pertenece al ejecutado, el registrador se abstendrá de inscribir el embargo y así lo comunicará enviando la prueba correspondiente. Si lo registra, el funcionario que ordenó el embargo de oficio o a petición de parte ordenará la cancelación del mismo

Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá y comunicará a la administración de impuestos y al juzgado que haya ordenado el embargo anterior.

En este caso si el crédito que ordenó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento de cobro, informando de ello al juez respectivo y si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado

⁶⁴ Ibid., artículo 686.

⁶⁵ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 839.

superior al del fisco, el funcionario de cobro se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Si del respectivo certificado de la oficina donde se encuentren registrados los bienes, resulta que los bienes embargados están gravados con prenda o hipoteca, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor la existencia del cobro coactivo, mediante notificación personal o por correo para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que solicite y que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real.

2. El embargo de saldos bancarios, depósitos de ahorro, títulos de contenido crediticio y de los demás valores de que sea titular o beneficiario el contribuyente, depositados en establecimientos bancarios, crediticios, financieros o similares, en cualquiera de sus oficinas o agencias en todo el país se comunicará a la entidad y quedará consumado con la recepción del oficio.

Al recibirse la comunicación, la suma retenida deberá ser consignada al día hábil siguiente en la cuenta de depósitos que se señale, o deberá informarse de la no existencia de sumas de dinero depositadas en dicha entidad.

Los embargos no contemplados en esta norma se tramitarán y perfeccionarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil.

Lo dispuesto en el numeral 1 en lo relativo a la prelación de los embargos, será aplicable a todo tipo de embargo de bienes.

Las entidades bancarias, crediticias financieras y las demás personas y entidades, a quienes se les comunique los embargos, que no den cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación⁶⁶.

Reducción y límite de los embargos. El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado⁶⁷.

La reducción deberá producirse antes que se decrete el remate, mediante auto que se comunicará al deudor y al secuestre si lo hubiere, siempre y cuando la

⁶⁶ Ibid., artículo 839-1.

⁶⁷ Ibid., artículo 838, inciso 1°.

reducción no implique división del bien. No habrá reducción de embargo respecto de bienes cuyo remanente se encuentre solicitado por autoridad competente.

Ahora bien, para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados dentro de los procesos administrativos de cobro adelantados contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el deudor.

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

No obstante, al no existir límite de inembargabilidad, estos recursos no podrán utilizarse por la entidad ejecutora hasta tanto quede plenamente demostrada la acreencia a su favor, con fallo judicial debidamente ejecutoriado o por vencimiento de los términos legales de que dispone el ejecutado para ejercer las acciones judiciales procedentes.

Los recursos que sean embargados permanecerán congelados en la cuenta bancaria del deudor hasta tanto sea admitida la demanda o el ejecutado garantice el pago del 100% del valor en discusión, mediante caución bancaria o de compañías de seguros. En ambos casos, la entidad ejecutora debe proceder inmediatamente, de oficio o a petición de parte, a ordenar el desembargo.

La caución prestada u ofrecida por el ejecutado conforme con el párrafo anterior, deberá ser aceptada por la entidad⁶⁸.

4.11.2 Oposición a la diligencia de secuestro. En la misma diligencia que ordena el secuestro se practicarán las pruebas conducentes y se decidirá la oposición presentada, salvo que existan pruebas que no se puedan practicar en la misma diligencia, caso en el cual se resolverá dentro de los (5) días siguientes a la terminación de la diligencia⁶⁹.

4.11.3 Avalúo de bienes. El avalúo de los bienes embargados, lo hará la Administración teniendo en cuenta el valor comercial de éstos y lo notificará personalmente o por correo.

Si el deudor no estuviere de acuerdo, podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, un nuevo avalúo con intervención de un perito particular designado por la Administración, caso en el cual, el deudor le deberá cancelar los honorarios. Contra este avalúo no procede recurso alguno⁷⁰.

⁶⁸ Ibid., artículo 837-1. Adicionado Ley 1066 de 2006, art. 9°.

⁶⁹ Ibid., artículo 839-3. Adicionado, Ley 6ª de 1992, art. 88.

⁷⁰ Ibid., artículo 838, parágrafo.

4.11.4 Remate de bienes. En firme el avalúo, la Administración efectuará el remate de los bienes directamente o a través de entidades de derecho público o privado y adjudicará los bienes a favor de la Nación en caso de declararse desierto el remate después de la tercera licitación, en los términos que establezca el reglamento⁷¹.

Aviso y publicaciones. El remate se anunciará al público por aviso que expresará⁷²:

1. La fecha y hora en que ha de principiarse la licitación.
2. Los bienes materia del remate con indicación de su clase, especie y cantidad, si son muebles; si son inmuebles la matrícula de su registro si existiere, el lugar de ubicación, nomenclatura o nombre y a falta del último requisito, sus linderos.
3. El avalúo correspondiente a cada bien o grupo de bienes y la base de la licitación.
4. El porcentaje que deba consignarse para hacer postura.

Artículo 526. Modificado. Ley 794 de 2003, art. 56. Depósito para hacer postura.

Todo el que pretenda hacer postura en la subasta deberá consignar previamente en dinero, a órdenes del juzgado el cuarenta por ciento (40%) del avalúo del respectivo bien.

Sin embargo, quien sea único ejecutante o acreedor ejecutante de mejor derecho, podrá rematar por cuenta de su crédito los bienes materia de la subasta, sin necesidad de consignar el porcentaje, siempre que aquel equivalga por lo menos al veinte por ciento (20%) del avalúo; en caso contrario consignará la diferencia⁷³.

El aviso se publicará por una vez, con antelación no inferior a diez (10) días a la fecha señalada para el remate, en uno de los periódicos de más amplia circulación en el lugar y en una radiodifusora local si la hubiere; una copia informal de la página del diario y la constancia del administrador o funcionario de la emisora sobre su transmisión se agregarán al expediente antes de darse inicio a la subasta. Con la copia o la constancia de la publicación del aviso, deberá allegarse un certificado de tradición y libertad del inmueble actualizado, expedido dentro de los cinco (5) días anteriores a la fecha prevista para la diligencia de remate.

Diligencia del remate. Llegados el día y la hora para el remate, el encargado de realizar la subasta, anunciará en alta voz las ofertas a medida que se hicieren. Transcurridas al menos dos (2) horas desde el comienzo de la licitación, el encargado de realizar la subasta, adjudicará al mejor postor los bienes materia de

⁷¹ Ibid., artículo 840. Modificado, Ley 788 de 2002, art. 8.

⁷² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Op. cit., artículo 525. Modificado Ley 794 de 2003, art. 55.

⁷³ Ibid., artículo 526. Modificado Ley 794 de 2003, art. 56.

la misma, luego de haber anunciado por tres (3) veces que de no existir una oferta mejor la declarará cerrada.

En la misma diligencia se devolverán los títulos de las sumas depositadas a quienes la consignaron, excepto la que corresponda al rematante, que se reservará como garantía de sus obligaciones⁷⁴.

Remate desierto. Cuando no hubiere remate por falta de postores, se señalará fecha y hora para una segunda licitación, cuya base será el cincuenta por ciento (50%) del avalúo.

Si en la segunda licitación tampoco hubiere postores, se señalará una tercera fecha para el remate, en la cual la base será el cuarenta por ciento (40%) del avalúo.

Si tampoco se presentan postores en esta ocasión, se repetirá la licitación las veces que fuere necesario, y para ellas la base seguirá siendo el cuarenta por ciento (40%) del avalúo⁷⁵.

Entrega del bien rematado. Le corresponde al secuestre entregar los bienes materia del remate dentro de los tres (3) días siguientes a la orden de entrega. Si no lo hace, el funcionario ejecutor, mediante auto, que se notifica personalmente o por aviso y que no es susceptible de recurso alguno, fija fecha y hora para la entrega de tales bienes, la cual hará en forma personal.

En la diligencia de entrega no serán admitidas oposiciones de ninguna naturaleza, ni el secuestre podrá, en ningún caso, alegar derecho de retención⁷⁶.

4.12 INTERRUPCIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO

La figura de interrupción del proceso administrativo coactivo consiste en que por la ocurrencia de un hecho externo el proceso se paraliza, al que la ley le otorga tal efecto.

4.12.1 Causales de Interrupción. El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá:

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

⁷⁴ Ibid., artículo 527. Modificado Ley 794 de 2003, art. 57.

⁷⁵ Ibid., artículo 533.

⁷⁶ Ibid., artículo 531. Modificado Ley 794 de 2003, art. 61.

- Por muerte o enfermedad grave del apoderado judicial de alguna de las partes, o por exclusión del ejercicio de la profesión de abogado o suspensión en él.
- Por la muerte del deudor, en el caso contemplado en el artículo 1434 del Código Civil.
- Por muerte o enfermedad grave del representante o curador ad litem que esté actuando en el proceso y que carezca de apoderado judicial.

La interrupción se producirá a partir del hecho que la origine, pero si éste sucede estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente. Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento⁷⁷.

4.13 ACUERDO DE PAGO

En cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento del acuerdo de pago, deberá reanudarse el procedimiento si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda⁷⁸.

4.13.1 Concepto. El acuerdo de pago es un convenio celebrado entre la entidad pública y el deudor, para cancelar la deuda respectiva; en tal caso, se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

4.13.2 Trámite de la solicitud para la facilidad o acuerdo de pago. Cuando el deudor se encuentre interesado en obtener una facilidad de pago, deberá solicitarla por escrito, en los términos indicados el artículo 559 del Estatuto Tributario.

Una vez recibida la solicitud, el funcionario ejecutor procederá a verificar y analizar los documentos y requisitos aportados con el fin de expedir la resolución de facilidad de pago, en caso de que éstos se encuentren en debida forma, si no es así, se concederá al solicitante no más de un (1) mes para que adicione, aclare, modifique o complemente.

⁷⁷ Ibid., artículo 168.

⁷⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 841.

Vencido el término anterior, se considerará que el deudor ha desistido de su propuesta de pago y se procederá con el proceso, de acuerdo a la etapa de cobro en que se encuentre. No obstante, el deudor podrá solicitar nuevamente la facilidad con el lleno de los requisitos.

En caso de no aprobarse la solicitud de facilidad de pago, la decisión deberá comunicarse al peticionario mediante escrito, en la cual se le invitará a cancelar la obligación de manera inmediata, advirtiéndole que de lo contrario se continuará con el proceso.

4.13.3 Facilidad de pago solicitada por un tercero. La facilidad de pago podrá ser solicitada por un tercero, y otorgarse a su favor. En la solicitud deberá señalar expresamente que se compromete solidariamente al cumplimiento de las obligaciones generadas por la facilidad otorgada, es decir, por el monto total de la deuda, incluidos los intereses y demás recargos a que hubiere lugar. Sin embargo, la actuación del tercero no libera al deudor principal del pago de la obligación, ni impide la acción de cobro contra él. En caso de incumplimiento, se podrá perseguir simultáneamente a los dos, o a uno cualquiera de ellos.

Concedida la facilidad para el pago solicitada por un tercero, se notificará al deudor, quien sólo podrá oponerse acreditando el pago total de la obligación.

4.13.4 Perfeccionamiento de la facilidad de pago. La facilidad de pago se concede mediante resolución que debe contener, por lo menos, la identificación del acto administrativo que contiene la obligación, el monto total de la obligación, estableciendo los intereses de mora y los de plazo, la periodicidad de las cuotas y el tiempo total del plazo concedido. Así mismo, se indicarán las causales para declarar incumplida la facilidad de pago, y las consecuencias ante dicho incumplimiento.

Cuando se concede la facilidad de pago respaldando la obligación con una relación de bienes detallada o con garantías reales o personales, se debe mencionar en la citada resolución, la relación de bienes denunciados y/o el perfeccionamiento de la garantía aceptada.

Los costos que represente el otorgamiento de la garantía para la suscripción de la facilidad de pago, deben ser cubiertos por el deudor o el tercero que suscriba el acuerdo en su nombre.

4.13.5 Incumplimiento de la facilidad de Pago. Se puede declarar el incumplimiento de la facilidad de pago dejando sin vigencia el plazo concedido, cuando el deudor incumpla con el pago de alguna cuota o no cancele en las respectivas fechas de vencimiento las obligaciones surgidas con posterioridad al otorgamiento de la facilidad.

El incumplimiento se declara mediante resolución, la cual deja sin vigencia el plazo concedido y en el evento en que se hayan otorgado garantías, ordenará hacerlas efectivas hasta la concurrencia del saldo insoluto. En el caso de aquellas facilidades de pago que se otorgaron con base en una relación detallada de bienes, en la resolución de incumplimiento de la facilidad de pago, deberá ordenarse el embargo, secuestro y avalúo de los bienes, para su posterior remate.

Igualmente, en dicha resolución deberá dejarse constancia, cuando se constituyeron garantías personales, que la entidad se reserva el derecho de perseguir al garante y al deudor simultáneamente, a fin de obtener el pago total de la deuda.

La resolución que declara incumplida la facilidad de pago y sin vigencia el plazo concedido, se notifica tal como lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, y contra ella procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación⁷⁹, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma, y se notifica tal como lo señala el referido artículo 565.

En todo caso, se registrará en la resolución que otorga la facilidad de pago, una cláusula que contenga las consecuencias del incumplimiento del acuerdo de pago y la activación inmediata del proceso de cobro administrativo por jurisdicción coactiva.

4.14 GARANTÍAS

Se exigirá la constitución previa de garantías, las que deberán constituirse a favor de la entidad pública y, perfeccionarse antes del otorgamiento de la facilidad de pago.

Los costos que represente el otorgamiento de la garantía para la suscripción de la facilidad de pago, deben ser cubiertos por el deudor o el tercero que suscriba el acuerdo a su nombre⁸⁰.

4.14.1 Garantías personales. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a sesenta y dos millones novecientos veintidós mil pesos (\$62.922.000) (3.000 UVT)⁸¹.

⁷⁹ Ibid., artículo 814-3. Adicionado, Ley 6ª de 1992, art. 94.

⁸⁰ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto No. 4473 de 2006. Artículo 4, parágrafo 2.

⁸¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 814. Modificado, Ley 6ª de 1992, artículo 91.

El garante deberá tener un patrimonio líquido por lo menos tres (3) veces superior a la deuda garantizada y no podrá ser deudor de la entidad; deberá presentar además relación detallada de los bienes en que está representado su patrimonio, anexando la prueba de propiedad de los mismos y haciendo compromiso expreso de no enajenarlos ni afectar su dominio en cualquier forma, durante el tiempo de vigencia de la facilidad y acompañada de un estimado valor comercial de los bienes que integran la relación que está presentando, de lo cual el funcionario ejecutor deberá dejar constancia expresa en el acto administrativo que concede la facilidad de pago.

4.14.2 Garantías admisibles. Al tenor de lo dispuesto en el Estatuto Tributario, el Código Civil y el Código de Comercio, se podrán exigir, entre otras, las siguientes garantías:

Hipoteca. Es un contrato accesorio, que garantiza con bienes inmuebles el cumplimiento de una prestación. Para expedir la resolución que concede la facilidad, debe presentarse el certificado de tradición y propiedad del bien con el registro de la escritura de hipoteca, y el certificado del avalúo catastral.

Prenda. Es un contrato accesorio, que garantiza con bienes muebles el cumplimiento de una prestación. Es de la naturaleza de la prenda, la tenencia material del bien otorgado como garantía; sin embargo, puede otorgarse en algunos casos prenda sin tenencia; si la prenda ofrecida es de esta clase, debe otorgarse póliza de seguro que ampare los bienes pignoralados contra todo riesgo, endosada a favor de la entidad.

Depósitos de dinero. Cuando se deposite una suma de dinero en garantía del cumplimiento de una obligación, el depositario sólo estará obligado a hacer la restitución en cuanto al exceso del depósito sobre lo que el deudor deba pagar en razón del crédito garantizado⁸².

Garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguro o instituciones financieras. El aval bancario, o la póliza de una compañía de seguros, es una garantía ofrecida por una entidad autorizada por el Gobierno Nacional, para respaldar el pago de las obligaciones por parte del deudor. La entidad que otorgue la garantía debe indicar claramente el monto y el concepto de la obligación garantizada y el tiempo de vigencia, mediante la expedición de una póliza de seguros, o de un aval bancario.

El funcionario ejecutor de la entidad debe verificar, que quien firmó la póliza en representación de la entidad aseguradora, tiene la facultad para ello, mediante la certificación de representación legal expedida por este mismo organismo y que la

⁸² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Comercio. Artículo 1173.

póliza cumpla con los requisitos establecidos en el Código de Comercio, lo mismo que debe exigir la constancia del pago de la prima correspondiente.

Cuando se trate de garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguros, el monto de las mismas deberá cubrir la obligación principal, más un porcentaje de los intereses de plazo, que garantice el total de la obligación mas los intereses, en caso de incumplimiento de la facilidad de pago, en cualquiera de las cuotas pactadas. En ningún caso, el porcentaje de los intereses del plazo garantizado podrá ser inferior al 20% de los mismos.

Para plazos mayores de un año y a criterio del funcionario ejecutor, se podrá permitir la renovación de las garantías, con por lo menos tres (3) meses de anticipación al vencimiento de las inicialmente otorgadas.

4.15 RECURSOS EN ESTE PROCESO

Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas⁸³, como es el caso de las siguientes resoluciones:

La resolución que rechaza las excepciones propuestas y que ordena seguir adelante la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados, contra la cual procede únicamente el recurso de reposición ante el funcionario ejecutor, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma⁸⁴.

La resolución que declara incumplida la facilidad de pago y deja sin vigencia el plazo concedido, se notifica tal como lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, y contra ella procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación⁸⁵, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma, y se notifica tal como lo señala el referido artículo 565.

4.16 LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO Y DE LAS COSTAS

Ejecutoriada la resolución que ordena llevar adelante la ejecución, se procede a liquidar el crédito y las costas, actuación que consiste en sumar los valores correspondientes a cada uno de estos conceptos.

⁸³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 833-1. Adicionado, Ley 6ª de 1992, art. 78.

⁸⁴ Ibid., artículo 834. Modificado, Ley 6ª de 1992, art. 80.

⁸⁵ Ibid., artículo 814-3. Adicionado, Ley 6ª de 1992, art. 94.

4.16.1 Liquidación del crédito. Involucra todas las obligaciones respecto de las cuales continúa adelante la ejecución. No las indicadas en el mandamiento de pago, porque es posible que respecto de algunas de ellas hubieren prosperado las excepciones o simplemente el deudor las cancele; igualmente habrán de considerarse los pagos posteriores a la resolución de ejecución.

Con relación a los intereses de mora y la actualización, se indicará que sus valores se calcularán de manera definitiva cuando se produzca el pago.

4.16.2 Costas del Proceso. Las costas pueden ser definidas como aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en el proceso. Esta carga comprende, por una parte, las expensas, es decir todos aquellos gastos necesarios para el trámite del proceso como honorarios del secuestre, peritos, gastos de transporte, copias, viáticos, etc.

En el procedimiento administrativo de cobro, el deudor deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurrió la Administración para hacer efectivo el crédito⁸⁶.

La liquidación esta contenida en un auto de trámite, contra el que no procede recurso alguno. No obstante, y de acuerdo al artículo 393 del Código de Procedimiento Civil, de ella se dará traslado al ejecutado por el término de tres (3) días, para que formule las objeciones que a bien tenga y aporte las pruebas necesarias. Para tal efecto su notificación se hará por correo.

4.16.3 Intereses en el proceso de cobro coactivo. En relación con los créditos a favor del Tesoro Público –salvo lo especialmente dispuesto para efectos tributarios- la norma vigente es la Ley 68 de 1923, cuyo artículo 9º prescribe: “*Los créditos a favor del Tesoro devengan intereses a la rata del doce por ciento (12%) anual, desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago*”.

4.16.4 Terminación del proceso por pago. Si antes de rematarse el bien, el ejecutado acredita el pago de la obligación demandada y las costas, se declarará terminado el proceso y se dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.

Si existen liquidaciones en firme del crédito y de las costas, y el ejecutado presenta recibo de consignación de dichos valores, el funcionario ejecutor declara terminado el proceso una vez que se apruebe y pague la liquidación adicional a

⁸⁶ Ibid., artículo 836-1. Modificado Ley 6ª de 1992, art. 89.

que hubiere lugar, y dispondrá de la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente⁸⁷.

4.17 IRREGULARIDADES Y NULIDADES PROCESALES

De acuerdo a lo estipulado en el Estatuto Tributario y en el Código de Procedimiento Civil, a continuación se describe lo establecido en el tema de irregularidades y nulidades procesales dentro del procedimiento administrativo de cobro.

4.17.1 De las irregularidades. Las irregularidades procesales que se presenten en el procedimiento administrativo de cobro deberán subsanarse en cualquier tiempo, de plano, antes de que se profiera la actuación que aprueba el remate de los bienes.

La irregularidad se considerará saneada cuando a pesar de ella el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa⁸⁸.

4.17.2 De las nulidades. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos⁸⁹:

1. Cuando corresponda a distinta jurisdicción.
2. Cuando el juez carece de competencia.
3. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
4. Cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde.
5. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si en estos casos se reanuda antes de la oportunidad debida.
6. Cuando se omiten los términos u oportunidades para pedir o practicar pruebas o para formular alegatos de conclusión.

⁸⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Procedimiento Civil. Artículo 537. Modificado Decreto 2282 de 1989, artículo 1, numeral 290.

⁸⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 849-1. Adicionado, Ley 6ª de 1992, art. 79.

⁸⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Op. cit. Artículo 140. Modificado, Decreto 2282 de 1989, artículo 1, numeral 80.

7. Cuando es indebida la representación de las partes. Tratándose de apoderados judiciales esta causal sólo se configurará por carencia total de poder para el respectivo proceso.
8. Cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de aquél o de éste, según el caso, del auto que admite la demanda o del mandamiento ejecutivo, o su corrección o adición.
9. Cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público en los casos de ley.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta de la que admite la demanda, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que la parte a quien se dejó de notificar haya actuado sin proponerla.

Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que el Código de Procedimiento Civil establece.

Oportunidad y trámite para proponerlas. Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias, antes de que se dicte sentencia⁹⁰. Por tal razón, en el proceso de cobro coactivo, las nulidades podrán alegarse antes de que se decrete el remate definitivo, teniendo en cuenta que ésta es la última actuación en este proceso.

Declaración oficiosa de la nulidad. De acuerdo con el artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, en cualquier estado del proceso, antes de decretar el embargo definitivo, el funcionario ejecutor deberá declarar de oficio las nulidades insaneables que observe. Si la nulidad fuere saneable, ordenará ponerla en conocimiento de la parte afectada por auto que le será notificado como lo indica el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Si dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación, dicha parte no alega la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso; en caso contrario, el juez (funcionario ejecutor) la declarará.

Efecto de la nulidad. La nulidad sólo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por éste. Sin embargo, la prueba

⁹⁰ Ibid., artículo 142. Modificado, Decreto 2282 de 1989, artículo 1, numeral 82.

practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto a quienes tuvieron oportunidad de contradecirla.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse, y condenará en costa a la parte que dio lugar a ella⁹¹.

4.18 VENTA A CRÉDITO DE BIENES Y SERVICIOS

Se entiende por ventas a crédito, el plazo que se otorga para efectuar el pago por la venta de bienes o servicios, la cual debe estar soportada por una factura o documento equivalente.

Para la expedición de facturas o documentos equivalentes que correspondan a pagos en desarrollo de contratos o convenios, se deberá dar estricto cumplimiento a la cláusula que haga referencia a la forma de pago establecida en el respectivo contrato. Así mismo, deberá indicar el número del contrato, objeto y número de pago correspondiente.

En lo que respecta a las entidades públicas del orden nacional, el plazo máximo establecido para otorgar crédito será de treinta (30) días calendario y, durante este período de tiempo, no se generará cobro de intereses corrientes; una vez cumplida la fecha para el pago, se empezará a generar intereses de mora a una tasa del 12% efectivo anual, de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923, o la que el Gobierno Nacional establezca.

4.18.1 Expedición de facturas o documentos equivalentes. La factura cambiaria de compraventa es un título valor que el vendedor –en nuestro caso, la entidad pública del orden nacional- podrá librar y entregar o remitir al comprador.

No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador⁹².

La factura de venta o documento equivalente se expedirá, en las operaciones que se realicen con comerciantes, importadores o prestadores de servicios o en las ventas a consumidores finales.

Son documentos equivalentes a la factura de venta: El ticket de máquina registradora, la boleta de ingreso a espectáculos públicos, la factura electrónica y los demás que señale el Gobierno Nacional⁹³.

⁹¹ Ibid., artículo 146. Modificado, Decreto 2282 de 1989, artículo 1, numeral 86.

⁹² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Comercio. Artículo 772.

⁹³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 616-1.

Cuando se trate de factura cambiaria de compraventa, ésta o su documento equivalente, deberá expedirse de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 621, 774 y 777 del Código de Comercio.

Artículo 621. Requisitos para los títulos valores. *Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes:*

- La mención del derecho que en el título se incorpora, y
- La firma de quién lo crea.

La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto.

Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que éstas deban ser entregadas.

Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega⁹⁴.

La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621 del Código de Comercio, los siguientes⁹⁵:

- La mención de ser "factura cambiaria de compraventa".
- El número de orden del título.
- El nombre y domicilio del comprador.
- La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas y la constancia de su entrega real y material.
- El precio unitario y el valor total de las mismas.
- La expresión en letras y sitios visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.

La omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura cambiaria, pero ésta perderá su calidad de título valor.

⁹⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Op. cit., artículo 621.

⁹⁵ Ibid., artículo 774.

Para efectos tributarios, la expedición de la factura consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos⁹⁶:

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- e. Fecha de su expedición.
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- g. Valor total de la operación.
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a, b, d y h, deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoria.

Ahora bien, en el evento de fallar el fluido eléctrico o por fallar el sistema del computador, es viable utilizar otro que temporalmente lo reemplace, siempre que la factura que se expida cumpla con la totalidad de los requisitos exigidos por el artículo 617 del Estatuto Tributario⁹⁷.

Denominación. La factura debe denominarse expresamente “factura de venta”, requisito que debe estar preimpreso a través de medios litográficos, tipográficos o

⁹⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 617.

⁹⁷ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Concepto 85922. Bogotá, (05, noviembre, 1998); numeral 1.

de técnicas industriales de carácter similar. Por sustracción de materia dicho requisito no será exigible para el caso de los documentos equivalentes.

Cuando se trate de factura cambiaria de compraventa o factura cambiaria de transporte, esta denominación sustituye la de factura de venta. Estas facturas constituyen títulos valores de conformidad con lo previsto en el artículo 621 del Código de Comercio y como tales para que presten mérito ejecutivo deben satisfacer los requisitos de que tratan los artículos 774 y 776 del ordenamiento mercantil.

Sin perjuicio de su cumplimiento, para efectos fiscales, salvo la denominación que debe conservarse, los requisitos consagrados en las normas comerciales deben armonizarse con las exigencias de que tratan los artículos 617 y 618 del Estatuto tributario⁹⁸.

Identificación del vendedor o de quien presta el servicio. Apellidos y nombre o razón social y NIT del vendedor o de quien presta el servicio, los cuales deben estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar.

Por estas últimas, se hace referencia a todos aquellos métodos especiales de impresión industrial que se utilicen al momento de elaboración del formato de la factura con los cuales se logra el efecto de preimpresión y que proporcionen la misma seguridad que pretendió lograr el legislador con los de tipografía y litografía.

Por ello, no se incluyen dentro de estas técnicas la utilización de medios mecánicos, sellos de caucho o medios manuales, por cuanto con ellos no se logra el objetivo perseguido con la exigencia; significa entonces que con su utilización no se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa prevista en la norma.

Es costumbre comercial anotar en todos los trámites o registros, inclusive en la escritura de constitución, el nombre comercial (sigla), con el cual son conocidos muchos establecimientos comerciales, más aún, cuando a la luz del numeral 1º del artículo 516 del Código de Comercio éste forma parte del establecimiento de comercio; el cual al estar registrado, sustituye el nombre completo, por lo cual se considera que es viable utilizar esta denominación o la razón social en todos los documentos de la sociedad, incluidas las facturas siempre y cuando se encuentre debidamente registrado⁹⁹.

⁹⁸ Ibid., numeral 3.1.1.

⁹⁹ Ibid., numeral 3.1.2.

4.18.2 Pago por cuotas de la factura cambiaria. Cuando el pago haya de hacerse por cuotas, las facturas contendrán, además¹⁰⁰:

- El número de cuotas
- La fecha de vencimiento de las mismas, y
- La cantidad a pagar en cada una

Los pagos parciales se harán constar en las facturas indicando, así mismo, la fecha en que fueren hechos, y el tenedor extenderá al deudor los recibos parciales correspondientes.

4.18.3 Documentos equivalentes a la factura. Son documentos equivalentes a la factura¹⁰¹:

1. Los tickets de máquina registradora
2. Las boletas de ingreso a espectáculos públicos
3. **Modificado. Decreto Reglamentario 1001 de 1997, art. 3º.** Los tickets de pasajeros.
4. Los recibos de pago de matrículas y pensiones expedidos por establecimientos de educación reconocidos por el Gobierno.
5. Pólizas de seguros, títulos de capitalización y los respectivos comprobantes de pago.
6. Extractos expedidos por sociedades fiduciarias, fondos de inversión, fondos de inversión extranjera, fondos mutuos de inversión, fondos de valores, fondos de pensiones y de cesantías.
7. **Derogado. Decreto Reglamentario 1001 de 1997, art. 19.**
8. Factura electrónica.

El numeral 7º derogado establecía como documento equivalente a la factura, los recibos que se expidan por la prestación de servicios públicos.

¹⁰⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Op. cit., artículo 777.

¹⁰¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Reglamentario 1165 de 1996. Artículo 5.

4.18.4 Otros documentos equivalentes a la factura. Constituyen documentos equivalentes a la factura, los expedidos por entidades de derecho público incluidas las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta donde el Estado posea más del cincuenta por ciento (50%) de su capital, los expedidos por empresas o entidades que presten servicios públicos domiciliarios, cámaras de comercio, notarías y en general los expedidos por los no responsables del impuesto sobre las ventas que simultáneamente no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta. Estos documentos deberán contener como mínimo los siguientes requisitos¹⁰²:

- Nombre o razón social y NIT.
- Numeración consecutiva.
- Descripción específica o genérica de bienes o servicios.
- Fecha.
- Valor.

Ahora bien, no se requerirá la expedición de factura en las operaciones realizadas por bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial. Tampoco existirá esta obligación en las ventas efectuadas por los responsables del régimen simplificado, y en los demás casos que señale el Gobierno Nacional¹⁰³.

De otra parte, cuando los vendedores de bienes o prestadores de servicios expidan documentos equivalentes a la factura, no es necesario identificar el nombre o razón social y NIT del adquirente¹⁰⁴.

Numeración consecutiva. Desde la expedición de la Ley 49 de 1990, las facturas deben llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva como lo prescribe el literal b del artículo 42, requisito que debe estar preimpreso a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. La Ley 223 de 1995 en su artículo 40, reiteró el cumplimiento de este requisito, por lo tanto las facturas que se expiden a partir de la vigencia de esta ley, deben igualmente cumplir con este requisito.

Como sistema técnico de control establecido a través de la Resolución 3878 de junio 28 de 1996, a partir del 1º de enero de 1997, el número de las facturas que

¹⁰² MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Reglamentario 1001 de 1997. Artículo 17.

¹⁰³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 616-2.

¹⁰⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 522 de 2003. Artículo 4.

se expiden por medio de talonarios o por computador, deberá corresponder a la numeración autorizada por la DIAN.

Para tal efecto, a partir del 1º de enero de 1996, deben solicitar autorización de la numeración, las personas y entidades obligadas a expedir factura. *No existe la obligación de solicitar autorización de la numeración para el caso de los documentos equivalentes* salvo lo previsto para los expedidos por el sistema POS.

En tal virtud, quienes utilicen para el registro de sus ventas o servicios máquinas registradoras POS, deben igualmente solicitar autorización, utilizando los mismos formularios señalados por la DIAN para tal efecto y cumpliendo con todas las obligaciones relacionadas con la solicitud de numeración.

En este punto es necesario aclarar que el artículo 3º de la Resolución 3878 de 1996, señala que no será necesario esta autorización igualmente en el caso de las facturas expedidas por: *entidades de derecho público, incluidas las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en donde el Estado posea más del 50% de capital*, entidades que presten servicios públicos domiciliarios, cámaras de comercio, notarías y en general los no contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997, señaló que los documentos que expidan las anteriores entidades, se consideran documentos equivalentes a la factura, y que como quedó visto, no es necesaria la autorización cuando se expidan documentos equivalentes distintos de los POS; se concluye que no será necesario que tales entidades cumplan con dicha obligación¹⁰⁵.

4.19 CLASIFICACIÓN DE LA CARTERA

Tal y como lo establece el Decreto 4473 de 2006 en el numeral 3 de su artículo 2, para la clasificación de la cartera correspondiente a las obligaciones cobradas a través del proceso administrativo de cobro coactivo de las entidades públicas del orden nacional se tendrán en cuenta los criterios que se establecen a continuación.

4.19.1 Obligaciones Corrientes. Son todas aquellas obligaciones pendientes de pago que ingresan al Grupo de Cobro Coactivo para su recaudo, sin importar su cuantía, cuya fecha de ejecutoria no es mayor de dos (2) años, y que además reúnen alguna de las siguientes características:

¹⁰⁵ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Resolución 5709 de 1996. Artículo 4.

- Se tiene conocimiento de la ubicación del deudor.
- Se localizaron bienes de propiedad del deudor, cuentas u otros productos financieros y se decretaron medidas cautelares sobre éstos para garantizar la obligación.
- El deudor fue notificado del mandamiento de pago.
- Se constituyeron garantías para asegurar el pago de la obligación.
- Fue tomada en cuenta la obligación dentro de procesos que se adelantan contra el deudor en otros despachos judiciales, para ser cancelada con el producto del remate de los bienes embargados o fue reconocida nuestra obligación como remanente dentro del proceso.
- El deudor denunció bienes de su propiedad como garantía de la obligación y se comprometió a no enajenarlos.
- Se efectuó acuerdo de pago con el deudor y éste está cumpliendo con las cuotas correspondientes.
- El deudor a pesar de no haber efectuado acuerdo de pago, en forma voluntaria está realizando abonos para el pago de la obligación.

4.19.2 Obligaciones de Difícil Cobro. Son todas aquellas obligaciones pendientes de pago que ingresan al Grupo de Cobro Coactivo para su recaudo, sin importar su cuantía, cuya fecha de ejecutoria está entre dos (2) y cinco (5) años, y que además reúnen alguna de las siguientes características:

- Obligaciones, que a pesar de haberse ubicado el deudor, éste no cuenta con la solvencia económica que pueda garantizar la obligación.
- No ha sido posible ubicar bienes para embargar que garanticen el pago de la obligación o el valor de los ubicados no cubre ni siquiera el monto de los intereses generados.
- Ha sido imposible ubicar al deudor.
- El deudor es una persona jurídica que se encuentra en proceso de liquidación obligatoria, concordato o acuerdo de reestructuración y sus pasivos superan los activos.
- Se comunicó a despachos judiciales donde se adelanta proceso contra el deudor y nos tuvieron en cuenta, pero el proceso no ha llegado a la etapa de remate, o

existen obligaciones con mayor derecho reconocidas dentro del proceso, ejemplo las de los juzgados laborales y de familia.

- A pesar de haber sido embargado el salario del deudor, los descuentos son irrisorios frente al monto de la obligación.
- A pesar de haberse notificado el mandamiento de pago, el ejecutado fallece y no se conoce heredero alguno.

4.19.3 Obligaciones Irrecuperables. Son todas aquellas obligaciones pendientes de pago que ingresan al Grupo de Cobro Coactivo para su recaudo, sin importar su cuantía, cuya fecha de ejecutoria es mayor de cinco (5) años. y que además reúnen alguna de las siguientes características:

- No ha sido posible la ubicación del deudor ni de bienes que garanticen el pago de la obligación a pesar de las investigaciones realizadas.
- Cuando la Entidad no ha renovado en los últimos tres (3) años su matrícula mercantil, ni ha presentado en el mismo tiempo declaración tributaria, ni se haya podido ubicar bienes de su propiedad que garanticen el pago de la obligación.
- El deudor principal se encuentre fallecido, sin haber dejado bienes que garanticen la obligación, siempre y cuando se cuente con la partida de defunción, y no ha sido posible ubicar a los herederos o éstos no poseen bienes para garantizar la obligación.
- Obligaciones correspondientes a entidades en liquidación forzosa administrativa que terminaron su proceso de liquidación y sus activos no fueron suficientes para cancelar las obligaciones legalmente reconocidas. Para el efecto se debe contar con el acto administrativo mediante el cual se decidió su terminación y la respectiva constancia de registro en la Cámara de Comercio correspondiente.

Las obligaciones que se encuentren clasificadas dentro de la categoría de las irreuperables serán objeto de estudio por parte del Grupo de Cobro Coactivo, con el fin de declarar mediante resolución motivada la remisibilidad de que trata el inciso primero y segundo del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Artículo 820. Facultad del administrador. Los administradores de impuestos nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución, allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.

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

Inciso 3º -Adicionado. Ley 174 de 1994, art. 12. 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 UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses y recargos sobre los mismos, hasta por un límite de \$1.216.000 (58 UVT) para cada deuda (valor base para 2007), siempre que tengan al menos tres años de vencidas. Los límites para las cancelaciones anuales serán señalados a través de resoluciones de carácter general¹⁰⁶.

4.20 REPORTE EN EL BOLETÍN DE DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO

El artículo 2º de la Ley 901 de 2004, que modificó el párrafo 3º del artículo 4º de la Ley 716 de 2001, Ley de Saneamiento de la Información Contable en el Sector Público, establece la obligación para la Contaduría General de la Nación de consolidar el Boletín de Deudores Morosos del Estado, producto de la relación que cada entidad pública debe enviar semestralmente a esta entidad. Las deudas que son objeto de reporte en este Boletín corresponden a aquellas que tienen las personas naturales y jurídicas a favor de los entes públicos, cuya cuantía sea superior a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes y una morosidad superior a seis (6) meses.

Por consiguiente, la entidad deberá elaborar un Boletín de Deudores Morosos en forma semestral, para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago que superen un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vencimiento de la obligación y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigente.

Las acreencias reportadas en el Boletín de Deudores Morosos del Estado deben ser ciertas, reconocidas y en firme a favor del Estado, aceptadas por la persona natural o jurídica, y que no estén siendo objeto de discusión en vía gubernativa, en la jurisdicción ordinaria o contenciosa, ni en proceso de responsabilidad fiscal¹⁰⁷.

En todo caso, la entidad deberá abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el Boletín de Deudores Morosos del Estado, por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación. Así mismo, la entidad deberá reportar a la Contaduría General de la

¹⁰⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 820.

¹⁰⁷ CONTADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Circular Externa 059. Bogotá. (22, octubre, 2004); p. 4.

Nación a los deudores que hayan incumplido los acuerdos de pago con ella celebrados.

4.20.1 Ámbito de aplicación del Boletín de Deudores Morosos del Estado. Las entidades y organismos estatales que reportan información contable a la Contaduría General de la Nación, incluidas las que se encuentran en proceso de supresión o disolución con fines de liquidación, están obligadas a reportar el Boletín de Deudores Morosos a la Contaduría General de la Nación, de conformidad con los plazos y formalidades establecidos en la ley. Así mismo, están obligadas a reportar las entidades, las empresas y organismos en los cuales la participación patrimonial del Estado sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%), independiente de su nivel, categoría, denominación o naturaleza jurídica¹⁰⁸.

4.20.2 Actualización del reporte. Para efectos del retiro del Boletín de Deudores Morosos las entidades y organismos a que hace referencia el numeral anterior, actualizarán el reporte y comunicarán a la Contaduría General de la Nación, de manera inmediata al momento en que el deudor demuestre la cancelación de la obligación o acredite, conforme a las disposiciones legales vigentes, la suscripción de un acuerdo de pago para que a su vez la Contaduría General de la Nación proceda a actualizar el Boletín de Deudores Morosos del Estado, de manera inmediata¹⁰⁹.

4.20.3 Acreencias reportadas. El valor absoluto de los cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes de las acreencias reportadas por la entidad será el que corresponda a la sumatoria de la obligación principal y los demás valores accesorios originados como consecuencia de la misma, tales como intereses corrientes, intereses de mora, comisiones, sanciones, entre otros.

El reporte en el Boletín de Deudores Morosos, de las obligaciones cuyo pago se cumpla mediante la cancelación de cuotas periódicas en una misma entidad estatal, se hará teniendo en cuenta que el valor de la obligación a reportar corresponda a la sumatoria de las cuotas vencidas, incluidos los valores accesorios a la misma, siempre que se cumpla el requisito de valor y plazo determinado en la ley.

Las personas que tengan obligaciones morosas por diferentes conceptos en una misma entidad estatal, serán reportadas en el Boletín siempre que la sumatoria de las obligaciones, incluidos los demás valores accesorios originados como consecuencia de las mismas, cumplan con el requisito de valor y plazo determinados en la ley.

¹⁰⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 3361 de 2004. Artículo 2.

¹⁰⁹ Ibid., artículo 3.

Tratándose de entidades en proceso de supresión o disolución con fines de liquidación, las acreencias en las cuales sea deudora, no podrán ser reportadas en el Boletín de Deudores Morosos por cuanto el pago de las mismas está sujeto a las reglas previstas en el artículo 32 del Decreto Ley 254 de 2000¹¹⁰.

4.20.4 Deudas entre entidades estatales. Respecto a las deudas entre entidades estatales, es necesario que antes del reporte de las mismas se apliquen todos los procedimientos y se agoten todas las instancias posibles, con el fin de lograr que las entidades estatales lleven a cabo las operaciones necesarias a efectos de cruzar las obligaciones que recíprocamente tengan causadas.

Para estos efectos se requerirá acuerdo previo entre las partes. Las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y sean deudoras de ella, sólo podrán ser reportadas cuando se demuestre que no adelantaron los trámites administrativos y presupuestales necesarios para el pago de sus acreencias¹¹¹.

4.20.5 Permanencia de la información reportada. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, modificado por la Ley 901 de 2004, la permanencia en el registro del Boletín de Deudores Morosos del Estado está supeditada a que se mantenga la condición de deudor moroso, con base en la información reportada por el ente público a la Contaduría General de la Nación.

La Contaduría General de la Nación sólo consolida y publica la información en su página web, y expide los correspondientes certificados con base en la información reportada. Por lo tanto, la Contaduría General de la Nación no tendrá responsabilidad alguna por las posibles acciones legales que se puedan derivar del reporte indebido o inconsistencias de la información, por cuanto que toda la información contenida en el Boletín de Deudores Morosos del Estado es la que hayan suministrado los entes públicos, bajo su responsabilidad exclusiva¹¹².

¹¹⁰ Ibid., artículo 4.

¹¹¹ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op. cit., p. 4.

¹¹² Ibid., p. 15.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de la presente investigación se han obtenido una serie de conclusiones y recomendaciones, las cuales se describen a continuación.

5.1 CONCLUSIONES

Una vez analizado el Proceso Administrativo de Cobro que adelanta la Subdirección de Cobranzas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el cual se encuentra contenido en el Título VIII del Libro Quinto del Estatuto Tributario, se pudo establecer que, a pesar de que esta normatividad regula específicamente el cobro coactivo de tributos, el Gobierno Nacional acertó de manera efectiva al sancionar la Ley de Normalización de Cartera Pública, Ley 1066 de 2006, toda vez que hizo extensivo el referido procedimiento a las demás entidades públicas, con el fin de que éstas recauden sus créditos de manera eficiente. Pero, tal y como se observó, al aplicar este procedimiento en la elaboración de este modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, se presentaron algunos vacíos de interpretación que fueron resueltos con las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, Código de Procedimiento Civil y Código Civil.

Ahora bien, como resultado de este análisis también se estableció que en el Proceso Administrativo de Cobro llevado a cabo por la DIAN, se encuentra estipulada normatividad que únicamente aplica para esta entidad y, por lo tanto, en cierta forma se generó otros vacíos que fueron subsanados acudiendo a otras normas vigentes en Colombia.

Tal es el caso de la tasa de interés moratorio, que a la luz del artículo 635 del Estatuto Tributario y, únicamente para efectos de impuestos, ésta es la equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora. Entre tanto, en relación con los créditos a favor del Tesoro Público, salvo lo dispuesto para efectos tributarios, la tasa de interés moratorio es la estipulada en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923, el cual establece una tasa del doce por ciento (12%) anual desde el día en que se hagan exigibles los créditos a favor del Tesoro hasta aquel en que se verifique el pago.

De la misma manera, se debe hacer referencia a la facultad otorgada a los administradores para dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo. Al aplicar el inciso tercero del artículo 820 del Estatuto Tributario, en los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la DIAN, se

permite suprimir de los registros, deudas que tengan al menos tres (3) años de vencidas, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites de cuantía que anualmente son fijados por esta Entidad. Ahora bien, para los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan las entidades públicas, según lo establecido en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es de cinco (5) años, en concordancia con lo estipulado en el artículo 817 del Estatuto Tributario, en donde se establece que el término de prescripción, igualmente es de cinco (5) años.

Por lo anterior, en el diseño de este modelo de Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, se descartó la aplicación del inciso tercero del artículo 820 contenido en el Estatuto Tributario, toda vez que permite suprimir deudas que tienen al menos tres años (3) de vencidas, a pesar de que el término para la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es de cinco (5) años y el término de prescripción también es de cinco (5) años. En este caso, se estaría condonando una deuda actualmente exigible, porque no ha prescrito y el acto administrativo que la ordena no ha perdido fuerza ejecutoria.

De otra parte, y con relación al Boletín de Deudores Morosos del Estado, es importante resaltar que de acuerdo a lo descrito en el numeral 5º del artículo 2º de la Ley 1066 de 2006, cada una de las entidades públicas que tenga que recaudar rentas o caudales de la Nación, deberá reportar a la Contaduría General de la Nación a los deudores que hayan incumplido los acuerdos de pago con ellas celebrados. Adicionalmente, el numeral 6º de este mismo artículo, estipula que estas entidades deberán abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el referido boletín por el incumplimiento de acuerdos de pago.

Como se puede apreciar, la Ley 1066 de 2006, abordó el tema referente al Boletín de Deudores Morosos del Estado enfatizando únicamente en lo concerniente a aquellos deudores que presentan inconvenientes con el cumplimiento de acuerdos de pago celebrados con entidades estatales. Ahora bien, para el desarrollo del presente reglamento, se trabajó este tema seleccionando la información más relevante al respecto, en donde no solamente se consideró a los deudores relacionados con el incumplimiento de acuerdos de pago, toda vez que, a la luz del artículo 2º de la Ley 901 de 2004, se debe reportar ante la Contaduría General de la Nación, tanto personas naturales, como jurídicas, deudoras de entidades estatales y, cuya deuda cuente con una morosidad mayor a seis (6) meses y sea por una cuantía superior a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cifra ésta que deberá corresponder a la sumatoria de la obligación principal y los demás valores accesorios originados como consecuencia de la deuda, tales como intereses y sanciones.

Por último, y en lo referente a los lineamientos que gobiernan el proceso de cobro en nuestro país, una vez analizada la normatividad encontrada al respecto, se

encontró que son diversos los temas en los cuales existen normas que se complementan entre sí. Tal es el caso de la información concerniente a los *títulos ejecutivos*, en donde se analizó la normatividad que al respecto se encontró descrita en el Código de Procedimiento Civil y Código Contencioso Administrativo.

Así mismo, observamos que para analizar el tema relacionado con la *interrupción del proceso administrativo coactivo* se hizo necesario consultar los lineamientos, que al respecto, se encuentran estipulados en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil. Adicionalmente, para analizar la información referente a la *prescripción de la acción de cobro* se consultó la normatividad, que sobre el tema, se encuentra plasmada tanto en el Estatuto Tributario como en el Código Civil. A su vez, se analizó los lineamientos contenidos en el Código de Procedimiento Civil y Estatuto Tributario para seleccionar la información concerniente al tema de *acumulación de obligaciones*.

De la misma forma, se evidenció que, para analizar el tema relacionado con la *ejecutoria de los actos administrativos*, se hizo necesario consultar los lineamientos, que al respecto, se encuentran estipulados en el Estatuto Tributario y Código Contencioso Administrativo. Igualmente, para analizar la información referente a las *medidas cautelares* se consultó la normatividad, que sobre el tema, se encuentra plasmada tanto en el Estatuto Tributario como en el Código de Procedimiento Civil. Finalmente y, sólo por citar un caso más, se analizó los lineamientos contenidos en el Código de Comercio y Estatuto Tributario para seleccionar la información concerniente al tema de *expedición de facturas*.

5.2 RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo consagrado en el Decreto 4473 de 2006, reglamentario de la Ley 1066 del mismo año, las entidades públicas estaban en la obligación de expedir su propio Reglamento Interno de Recaudo de Cartera a más tardar el pasado 15 de febrero. Ahora bien, dado que al día de hoy son varias las entidades públicas que aún no cuentan con su propio Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, dentro de las cuales se puede referenciar el caso del Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS, a continuación se detallan algunas recomendaciones para ser consideradas por aquellas entidades que a la fecha no cuentan con el referido reglamento.

Inicialmente, se hace necesario enfatizar que, con la reforma tributaria efectuada el 27 de diciembre de 2006, Ley 1111 de 2006, a través de su artículo 78 se derogó el artículo 566 del Estatuto Tributario, el cual establecía los lineamientos aplicables a la *notificación por correo*, por lo tanto es inconsistente, tal y como se ha observado en la normatividad emitida por algunas entidades públicas, hacer referencia a este artículo cuando se aborde este tema, toda vez que lo correcto en

materia de *notificación por correo* es considerar únicamente lo establecido en los artículos 565, 567 y 568 del citado estatuto.

Así mismo, se sugiere a estas entidades, de acuerdo a lo descrito en el numeral 5º del artículo 2º de la Ley 1066 de 2006, estipular en su propio Reglamento de Recaudo de Cartera, la obligación de abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el Boletín de Deudores Morosos del Estado, por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación. Así mismo, se debe estipular que la entidad deberá reportar a la Contaduría General de la Nación a los deudores que hayan incumplido los acuerdos de pago con ella celebrados.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2º de la Ley 901 de 2004, se recomienda a las entidades públicas incluir en el citado reglamento, la información más relevante introducida por esta ley, la cual modificó el parágrafo 3º del artículo 4º de la Ley 716 de 2001, Ley de saneamiento de la Información Contable. Entre los temas más importantes introducidos por la citada Ley 901, encontramos el ámbito de aplicación del Boletín de Deudores Morosos del Estado, la actualización del reporte, qué acreencias deben ser reportadas, qué sucede con las deudas entre entidades estatales y cuál debe ser la permanencia de la información reportada.

Para finalizar, otro aspecto a considerar, y no menos importante que los citados anteriormente, es el concerniente a las obligaciones que se encuentran clasificadas dentro de la categoría de irrecuperables. Se recomienda a las entidades públicas, especificar dentro del contenido de su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, que éstas serán objeto de estudio por parte del Grupo de Cobro Coactivo, con el fin de declarar mediante resolución motivada la remisibilidad de que trata los incisos *primero* y *segundo* del artículo 820 del Estatuto Tributario, toda vez que en la normatividad expedida por algunas entidades públicas, se ha observado que al referirse a este tema hacen alusión a los tres (3) incisos contenidos en el referido artículo del Estatuto Tributario, generando de esta manera una seria inconsistencia, ya que el inciso tercero de este artículo es únicamente aplicable a las deudas por concepto de impuestos a favor de la DIAN.

BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Argentina, 2003.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Sala Administrativa. Gaceta de la Judicatura. Bogotá. Año XIV, Vol. XIV, No. 02.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Circular Externa 059 de 2004.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Plan General de Contabilidad Pública. 1ª Ed. Bogotá: Legis Editores S.A., 2001.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 119 de 2006.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666/00. Bogotá, 08 de junio de 2000.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 3361 de 2004.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 4473 de 2006.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley 6ª de 1992. Reforma Tributaria.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley 222 de 1995. Reforma al Código de Comercio.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Civil.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Contencioso Administrativo.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Procedimiento Civil.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Ley 80 de 1993.

RODRIGUEZ, Gustavo Humberto. Procesos Contencioso Administrativos. Parte Especial. 2ª Ed. Bogotá: Jurídicas Wilches, 1988.

Anexo A

1. PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO, DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN*

Para el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, deberá seguirse el proceso administrativo de cobro que se establece a continuación.

1.1 ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE COBRO

A continuación se describen los aspectos generales del proceso de cobro establecido por la DIAN.

1.1.1 Definición. Es un proceso especial mediante el cual el Estado, a través de la DIAN hace efectivo el pago de obligaciones fiscales de orden nacional y/o de otras obligaciones cuyo cobro le ha sido asignado.

1.1.2 Marco legal del proceso de cobro.

- Constitución Política
- Estatuto Tributario
- Estatuto Aduanero
- Código de Procedimiento Civil
- Código Contencioso Administrativo
- Ordenes administrativas del área de cobro
- Marco doctrinal de los conceptos de la DIAN

1.1.3 Quiénes efectúan el proceso de cobro. Los servidores de la contribución a quienes se les ha delegado la función de cobro y que se encuentran ubicados en las áreas de recaudación y/o cobranzas de la DIAN.

* Este procedimiento fue complementado por el investigador, toda vez que la información suministrada por la DIAN no era suficiente para tomarla como base en el diseño del Modelo Reglamento Interno de Recaudo de Cartera para entidades públicas del orden nacional.

1.1.4 Reserva del proceso de cobro. Es una extensión de la reserva a la información tributaria contemplada en los artículos 583 y 584 del Estatuto Tributario. En materia coactiva opera el artículo 849-1 ibídem.

Artículo 583. Reserva de la declaración. *La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.*

En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva.

Los bancos y demás entidades que en virtud de la autorización para recaudar los impuestos y recibir las declaraciones tributarias, de competencia de la UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y sólo los podrán utilizar para los fines de procesamiento de la información, que demanden los reportes de recaudo y recepción, exigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes.

Parágrafo - Adicionado por el artículo 89 de la Ley 488 de 1998. *Para fines de control al lavado de activos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá remitir, a solicitud de la dependencia encargada de investigar el lavado de activos, la información relativa a las declaraciones e investigaciones de carácter tributario, aduanero y cambiario, que posea en sus archivos físicos y/o en sus bases de datos.*

Los jueces de familia pueden solicitar las declaraciones tributarias. Además de las excepciones previstas en este artículo, existen normas diferentes que establecen excepciones al principio general de la reserva de la información tributaria, entre las cuales se encuentra el artículo 149 del Código del Menor, el cual dispone: “Para los efectos de fijar alimentos en el proceso, el juez o el defensor de familia podrán solicitar al respectivo pagador o empleador, certificación de los ingresos del demandado, y a la administración de impuestos nacionales, copia de la última declaración de renta o, en su defecto la respectiva certificación sobre ingresos y salarios, expedido por el respectivo patrono”.

De acuerdo con lo anterior y considerando que el interés superior del menor debe prevalecer sobre toda otra consideración, como se indica en el artículo 44 de la Constitución Política, se concluye que la administración de impuestos sí puede expedir copia de la última declaración de renta del demandado cuando lo solicite el juez o el defensor de familia en un proceso de alimentos¹.

¹ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Concepto 6290. Bogotá. (12, febrero, 2003).

Artículo 584. Examen de la declaración con autorización del declarante. Las declaraciones podrán ser examinadas cuando se encuentren en las oficinas de impuestos, por cualquier persona autorizada para el efecto, mediante escrito presentado personalmente por el contribuyente ante un funcionario administrativo o judicial.

1.2 LOS TÍTULOS EJECUTIVOS

Los títulos ejecutivos son los documentos en los cuales consta una obligación clara, expresa y exigible de pagar una suma de dinero, por obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias, administradas por la DIAN u otras obligaciones cuyo cobro le ha sido asignado.

1.2.1 Títulos ejecutivos tributarios.

- **Las liquidaciones privadas y sus correcciones.**

- Declaración de Renta
- Declaración de Ventas
- Declaración de Retención en la Fuente

- **Actos administrativos.**

- **Liquidaciones oficiales ejecutoriadas.**

- Liquidación oficial de revisión
- Liquidación oficial de corrección aritmética
- Liquidación oficial de aforo

- **Actos oficiales que fijan sumas de dinero a favor de la Nación.** Son las resoluciones sanción por incumplimiento de deberes formales establecidos en el Estatuto Tributario.

- **Garantías y cauciones a favor de la Nación.** Son las que prestan los contribuyentes o terceros a su nombre para afianzar el pago de obligaciones tributarias.

- **Sentencias y demás decisiones jurisdiccionales.** Se originan en los fallos de la jurisdicción de los contencioso administrativo, en los cuales se ordena pagar a favor de la DIAN sumas de dinero.

Artículo 829. Ejecutoria de los actos. *Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

1. *Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
2. *Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
3. *Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos.*
4. *Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

Oficina de la DIAN compete para certificar las ejecutorías de las actuaciones administrativas. Conforme con las disposiciones citadas, la oficina competente para certificar la ejecutoria de los actos cuando a ello hubiere lugar, es la respectiva división de documentación o la que haga sus veces por intermedio del respectivo grupo interno de trabajo y en su defecto por la división de recursos físicos y financieros, basta con que el acto administrativo se encuentre en firme, de acuerdo con los artículos 62 del Código Contencioso Administrativo y 829 del Estatuto Tributario. Considera la DIAN en esta oportunidad que estando fijada la competencia para el efecto, no debe hacerse disquisición alguna²

1.3 SUJETOS PASIVOS DEL PROCESO DE COBRO

Los aspectos más relevantes de los sujetos pasivos del proceso de cobro establecido por la DIAN, son los que se relacionan a continuación.

1.3.1 Deudores principales. Son los contribuyentes o responsables directos del pago del tributo respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación tributaria sustancial³.

Un tercero puede pagar las deudas tributarias. En lo referente al pago de una obligación tributaria por un tercero, la DIAN se ha pronunciado en varios conceptos, indicando que en materia tributaria se establece la responsabilidad directa del pago en el contribuyente o responsable, pero eso no impide que un tercero, en nombre del contribuyente, realice el pago de los impuestos, sanciones, intereses, anticipos y actualizaciones que se deriven de un hecho generador.

Al no existir dentro del ordenamiento fiscal norma que regule directamente el tema, se debe acudir al Código Civil en el que se contempla lo relativo a quién

² Ibid., concepto 55824. Bogotá. (08, septiembre, 2003).

³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 792.

puede efectuar el pago, como una de las formas de extinguir la obligación. Debe entenderse por pago, según el artículo 1626 del Código Civil, “la prestación de lo que se debe”. Y el artículo 1630, ibídem, es del siguiente tenor:

“puede pagar por el deudor cualquiera persona a nombre de él, aun sin su conocimiento o contra su voluntad, y aun a pesar del acreedor”.

Cuando un tercero paga por un deudor tributario, a la administración tributaria (Estado), que es el acreedor, es indiferente quién efectúa el pago, toda vez que lo fundamental es que se satisfaga la deuda insoluta. Por tanto, las acciones que se puedan derivar de tal actuación entre el tercero que paga y el contribuyente, serán de carácter civil, ajenas al campo tributario, y en ningún evento podrá el tercero compeler a la administración de impuestos a subrogar o ceder las obligaciones y privilegios que la ley le ha dado en forma especial para el cobro coactivo de las deudas fiscales⁴.

1.3.2 Deudores subsidiarios. Son los terceros que responden residualmente con el contribuyente por el pago del tributo, es decir que sólo se les puede cobrar cuando se ha demostrado que el deudor principal no paga.

Se aplica sólo a los representantes legales y respecto de sanciones impuestas al deudor principal.

1.3.3 Deudores solidarios. Son los terceros que responden con el contribuyente por el pago del tributo, ya sea por voluntad de las partes o por disposición legal.

• Responsabilidad solidaria

Responden con el contribuyente por el pago del tributo⁵:

- a. Los herederos y los legatarios, por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, a prorrata de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y sin perjuicio del beneficio de inventario.
- b. **Modificado. Ley 633 de 2000, art. 51.** En todos los casos los socios, copartícipes, cooperados, comuneros y consorcios responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes

⁴ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Concepto 49786. Bogotá. (09, agosto, 2002).

⁵ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 793.

en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. La solidaridad de que trata este artículo no se aplicará a las sociedades anónimas o asimiladas a anónimas.

- c. La sociedad absorbente respecto de las obligaciones tributarias incluidas en el aporte de la absorbida.
- d. Las sociedades subordinadas, solidariamente entre sí y con su matriz domiciliada en el exterior que no tenga sucursal en el país, por las obligaciones de ésta.
- e. Los titulares del respectivo patrimonio asociados o copartícipes, solidariamente entre sí, por las obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica.
- f. **Adicionado. Ley 6ª de 1992, art. 82.** Los terceros que se comprometan a cancelar obligaciones del deudor.

En la fusión de sociedades responde fiscalmente por las deudas de la absorbida la sociedad absorbente. La sociedad absorbente o la nueva que surja de la fusión, responde por los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses y demás obligaciones tributarias de las sociedades fusionadas o absorbidas.

Lo que significa, que a partir de la formalización del acuerdo de fusión, la sociedad absorbente pasa a ser la única y directa responsable ante la administración tributaria por el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la absorbida.

En este contexto y comoquiera que la norma del Código Tributario no contiene consideraciones de tipo subjetivo para expresar que de acuerdo a la calidad de los contratantes se asuman o no las obligaciones fiscales, es de concluir que aun en los eventos en que la sociedad absorbente goce de beneficios tributarios o sea exenta de impuestos nacionales, responde por las obligaciones de la absorbida en mandato de los artículos 118 del Código de Comercio y 14-1 del Estatuto Tributario⁶.

1.3.4 Vinculación de los deudores solidarios y subsidiarios. La vinculación del deudor solidario se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. Este deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario⁷.

⁶ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Concepto 64499. Bogotá. (06, julio, 2000).

⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 828-1. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 83.

Artículo 826. Mandamiento de pago. *El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.*

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

Parágrafo. *El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.*

Los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios, sin que se requiera la constitución de títulos individuales adicionales⁸.

1.4 FORMA DE EXTINCIÓN DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

A continuación se describen las formas de extinción de las obligaciones tributarias establecidas por la DIAN dentro de su proceso administrativo de cobro.

1.4.1 Pago de la obligación. Es la prestación de lo que se debe. En materia tributaria, aduanera y cambiaria los contribuyentes deben pagar sus obligaciones en los lugares establecidos por el gobierno para tal efecto y en las entidades financieras autorizadas para su recaudo.

1.4.2 Prescripción de la acción de cobro. Es una forma de extinguir las acciones o derechos ajenos por no haberlos ejercido durante cierto lapso de tiempo.

Estatuto Tributario. Artículo 817. Modificado Ley 788 de 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.*

⁸ Ibid., artículo 828-1. Inciso adicionado Ley 788 de 2002, art. 9.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los administradores de impuestos o de impuestos y aduanas respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte.

La acción de cobro nace desde la exigibilidad de la obligación y no desde el nacimiento de la misma. Debe diferenciarse entre el nacimiento de la obligación tributaria, su exigibilidad y los requisitos para que un documento preste mérito ejecutivo.

Si bien la obligación tributaria nace cuando se realiza el supuesto de hecho previsto en la ley, atendiendo a la naturaleza de cada tributo, la acción de cobro solamente es posible ejercerla a partir del momento de su exigibilidad, entendida ésta como la facultad del Estado para exigir su satisfacción, aún acudiendo para el efecto a la acción coactiva, que requerirá necesariamente de un título ejecutivo.

No obstante, la propia ley ha querido que esta obligación esté sometida a un plazo para su pago, en la medida que el Gobierno Nacional establece cada año unas fechas determinadas para efectuarlos, por lo cual, válidamente puede afirmarse que la obligación tributaria sustancial es una obligación de plazo.

En esta medida el plazo, como modalidad de la obligación, produce el efecto jurídico de que no influye en la existencia misma de la obligación, sino que solamente retarda su cumplimiento. Consecuencia de tal efecto es que el derecho sometido a plazo no es exigible antes de su vencimiento.

Es decir, su cumplimiento se encuentra supeditado a la llegada de esa fecha, momento a partir del cual puede demandarse su cumplimiento, causándose intereses de mora a partir del vencimiento del plazo y eventualmente la correspondiente actualización, si el contribuyente no cancela las obligaciones a su cargo, a más tardar el día del plazo fijado por el Gobierno Nacional, mediante los decretos correspondientes (artículos 634 y 867-1 del Estatuto Tributario).

Interpretado el artículo 817 del Estatuto Tributario, es importante analizar la diferencia entre la exigibilidad de la obligación y el título ejecutivo.

Ahora bien, no es acertado afirmar que la exigibilidad de la obligación comienza cuando se tiene un título ejecutivo, por que precisamente éste surge como consecuencia de aquella y si bien el título se constituye en la base de ejecución para obtener el pago, dentro de sus características, al tenor del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, se encuentra la de contener una obligación expresa, clara y exigible; es decir, se impone la existencia de una obligación exigible, lo que indica que no es que a partir del título la obligación sea exigible, sino que ésta es una condición para la procedibilidad de la ejecución.

En esta forma, los plazos que señala el Gobierno Nacional para la cancelación de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias, determinan la fecha de exigibilidad de las respectivas obligaciones a cargo del contribuyente o usuario.

En efecto, las obligaciones tributarias para cuya cancelación el Gobierno Nacional otorga diferentes plazos respecto de un mismo período fiscal, permitiendo pagar la obligación por cuotas en fechas determinadas, serán exigibles dentro del término legal de cinco (5) años contados desde la fecha de vencimiento señalada para el respectivo pago en el decreto correspondiente⁹.

- **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 hasta¹⁰:

- 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.

Artículo 567. Corrección de actuaciones enviadas a dirección errada. Cuando la liquidación de impuestos se hubiere enviado a una dirección distinta de la registrada o de la posteriormente informada por el contribuyente habrá lugar a corregir el error en cualquier tiempo enviándola a la dirección correcta.

En este último caso, los términos legales sólo comenzarán a correr a partir de la notificación hecha en debida forma.

La misma regla se aplicará en lo relativo al envío de citaciones, requerimientos y otros comunicados.

- El pronunciamiento definitivo de la jurisdicción contencioso administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

⁹ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Concepto 24781. Bogotá. (25, abril, 2002).

¹⁰ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 818. Modificado Ley 6ª de 1992, art. 81.

Artículo 835. Intervención del contencioso administrativo. *Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante 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.*

Para los efectos del artículo 818 del Estatuto Tributario, también se consideran prórrogas o facilidades para el pago de los impuestos, retenciones, anticipos, sanciones e intereses, correspondientes a los conceptos administrados por la Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las facilidades administrativas de pago, concedidas mediante actas de compromiso que celebre la administración tributaria con el contribuyente, retenedor, responsable o declarante, hasta por un plazo máximo de doce meses.

Cuando se dé aplicación a lo dispuesto en el inciso anterior, la deuda objeto del compromiso, generará intereses durante el tiempo del mismo, en los términos señalados en el inciso 2º del artículo 814 del Estatuto Tributario.

Lo consagrado en este artículo, se entiende sin perjuicio de la facultad de la administración de impuestos, para continuar el proceso de cobro coactivo, en forma inmediata, cuando el contribuyente, retenedor, responsable o declarante, incumpla en alguna forma el compromiso adquirido¹¹.

1.4.3 Remisibilidad de obligaciones. Es la supresión de las deudas tributarias, aduaneras y/o cambiarias, de los registros y de las cuentas corrientes de la entidad.

• **Eventos en los que se puede decretar la remisibilidad.**

- Por muerte del deudor sin respaldo económico.
- Deudores sin respaldo económico.
- Obligaciones de menor cuantía.

1.4.4 Dación en pago. Es el pago de obligaciones con bienes. Sólo opera para deudores que se encuentren en procesos especiales de concordato, liquidación obligatoria, reestructuración y liquidación forzosa administrativa de las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Los bienes muebles e inmuebles entregados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a título de dación en pago, dentro de los procesos

¹¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Reglamentario 836 de 1991. Artículo 25. Bogotá. (26, marzo, 1991).

concursales y de liquidación forzosa administrativa de las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, darán lugar a que se supriman de los registros contables y de la cuenta corriente del deudor, las obligaciones que figuren a su cargo.

La DIAN podrá entregar en consignación a la Central de Inversiones S. A., o a cualquier otra entidad que autorice el Ministerio de Hacienda, los bienes muebles o inmuebles recibidos en dación en pago en los términos previstos en el inciso anterior. Para el manejo de dichos bienes, la entidad consignataria deberá constituir una cuenta especial a nombre de la Dirección Nacional del Tesoro¹².

Las daciones en pago, al igual que las capitalizaciones, y las conversiones de créditos en bonos de riesgo, requerirán del consentimiento individual del respectivo acreedor¹³.

1.4.5 Cruce de cuentas. Es una modalidad de pago de tributos nacionales administrados por la DIAN, con cargo a la acreencia de un acreedor de una entidad del orden nacional.

El marco legal esta contemplado en el artículo 57 de la Ley 550 de 1999 y los decretos 2267 de 2001 y 2828 de 2004.

Ley 550 de 1999, artículo 57. Pago de tributos nacionales por contratistas acreedores de la Nación. El acreedor de una entidad estatal del orden nacional, podrá efectuar el pago por cruce de cuentas de los tributos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con cargo a la deuda a su favor en dicha entidad.

Los créditos en contra de la entidad estatal del orden nacional y a favor del deudor fiscal, podrán ser por cualquier concepto, siempre y cuando su origen sea de una relación contractual.

Por este sistema también podrá el acreedor de la entidad del orden nacional, autorizar el pago de las deudas fiscales de terceros.

Parágrafo 1. Los pagos por concepto de tributos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales a los que se refiere el presente artículo, deberán ceñirse al PAC comunicado por la Dirección del Tesoro Nacional al órgano ejecutor respectivo, con el fin de evitar desequilibrios financieros y fiscales.

Parágrafo 2. Los deudores de la DIAN, que a su vez sean acreedores de una entidad del orden nacional y que soliciten la promoción del acuerdo de reestructuración de que trata esta ley, deberán previamente acogerse al cruce de cuentas aquí señalados. Con la

¹² MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley 716 de 2001. Artículo 11. Bogotá. (24, diciembre, 2001).

¹³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley 550 de 1999. Artículo 33, numeral 17. Bogotá. (30, diciembre, 1999).

solicitud de promoción del acuerdo deberá presentarse la resolución que autoriza el cruce de cuentas de las obligaciones fiscales.

1.4.6 Facilidades de pago. El subdirector de cobranzas y los administradores de impuestos nacionales, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Dirección de Impuestos Nacionales, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a sesenta y dos millones novecientos veintidós mil pesos (\$62.922.000) (3.000 UVT).

Igualmente podrán concederse plazos sin garantías, cuando el término no sea superior a un año y el deudor denuncie bienes para su posterior embargo y secuestro.

En casos especiales y solamente bajo la competencia del Director de Impuestos Nacionales, podrá concederse un plazo adicional de dos (2) años, al establecido en el inciso primero.

Cuando el respectivo deudor haya celebrado un acuerdo de reestructuración de su deuda con establecimientos financieros, de conformidad con la reglamentación expedida para el efecto por la Superintendencia Financiera, y el monto de la deuda reestructurada represente no menos del cincuenta por ciento (50%) del pasivo del deudor, el subdirector de cobranzas y los administradores de impuestos nacionales, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago con garantías diferentes, tasas de interés inferiores y plazo para el pago superior a los establecidos en el presente artículo, siempre y cuando se cumplan la totalidad de las siguientes condiciones¹⁴:

1. En ningún caso el plazo para el pago de las obligaciones fiscales podrá ser superior al plazo más corto pactado en el acuerdo de reestructuración con entidades financieras para el pago de cualquiera de dichos acreedores.
2. Las garantías que se otorguen a la DIAN serán iguales o equivalentes a las que se hayan establecido de manera general para los acreedores financieros en el respectivo acuerdo.

¹⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Tributario. Artículo 814.

3. Los intereses que se causen por el plazo otorgado en el acuerdo de pago para las obligaciones fiscales susceptibles de negociación se liquidarán a la tasa que se haya pactado en el acuerdo de reestructuración con las entidades financieras, observando las siguientes reglas:
 - a. En ningún caso la tasa de interés efectiva de las obligaciones fiscales podrá ser inferior a la tasa de interés efectiva más alta pactada a favor de cualquiera de los otros acreedores;
 - b. La tasa de interés de las obligaciones fiscales que se pacte en acuerdo de pago, no podrá ser inferior al índice de precios al consumidor certificado por el DANE incrementado en el cincuenta por ciento (50%).

Determinación de la cuantía de las obligaciones fiscales en mora. Para establecer el monto de las obligaciones fiscales exigibles y pendientes de pago al momento de la expedición de la resolución que concede la facilidad para el pago, se deberán tener en cuenta los siguientes conceptos:

- a. La totalidad de los impuestos, anticipos, retenciones y sanciones adeudados.
- b. Los intereses de mora causados, liquidados de conformidad con los artículos 635, 814 y 814-3 del Estatuto Tributario¹⁵.

1.5 ETAPAS PROCESALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO

A continuación se describen las etapas procesales del proceso administrativo de cobro establecido por la DIAN.

1.5.1 Mandamiento de pago. Es la orden que da el funcionario de cobranzas al deudor o su garante para que pague una suma líquida de dinero a favor de la Nación, así como las otras obligaciones accesorias.

- Excepciones al mandamiento de pago. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La falta de ejecutoria del título.

¹⁵ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Reglamentario 1444 de 2001. Artículo 2°.

4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro.
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones¹⁶:

1. La calidad de deudor solidario.
2. La indebida tasación del monto de la deuda.

1.5.2 Medidas cautelares. Corresponden al embargo, secuestro, avalúo y remate de bienes del contribuyente o solidario que no cancela sus obligaciones.

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

Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la administración, so pena de ser sancionadas al tenor del literal a. del artículo 651 del Estatuto Tributario:

Artículo 651. –Modificado. Ley 6ª de 1992, art. 55. Sanción por no enviar información. *Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:*

- a. **Modificado. Ley 6ª de 1992, art. 55.** *Una multa hasta de trescientos catorce millones seiscientos diez mil pesos (\$314.610.000) (15.000 UVT), la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:*
 - *Hasta del 5% de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida, (se suministró en forma errónea) o se hizo en forma extemporánea.*
 - *Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, hasta del 0.5% de los ingresos netos. Si no existieren ingresos, hasta del*

¹⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 831.

0.5% del patrimonio bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior o última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio.

- b. *El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la administración de impuestos.*

Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.

La sanción a que se refiere el presente artículo, se reducirá al diez por ciento (10%) de la suma determinada según lo previsto en el literal a., si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al veinte por ciento (20%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.

En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el literal b. Una vez notificada la liquidación sólo serán aceptados los factores citados en el literal b., que sean probados plenamente.

Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ordenará levantarlas.

Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado¹⁷.

Los bienes de deudores que están en proceso de extinción de dominio se involucran en el proceso de cobro coactivo efectuado por la DIAN. De lo anterior, se puede concluir que, cuando los bienes objeto de medida cautelar en un proceso administrativo de cobro coactivo, a la vez sean objeto de la acción de extinción del derecho de dominio, en el que no se ha proferido decisión definitiva de extinción, pueden ser objeto de venta forzada en el primero para el pago de las acreencias fiscales, caso en el cual, tanto el producto del remate como el de los frutos que el bien produzca, se aplicará hasta cubrirlo, con la observancia legal de la prelación de créditos y de la concurrencia de embargos previstas en las normas de carácter civil, por cuanto el bien que sigue perteneciendo al patrimonio del

¹⁷ Ibid., artículo 837.

deudor, tiene la condición de ser prenda general de garantía para los acreedores, bienes respecto de los cuales además no se establece trato diferente por la ley.

Igualmente, si se llegare en el proceso de extinción a proferir sentencia definitiva en tal sentido, habiéndose hecho valer los derechos de prenda por el acreedor fiscal, el juez de conocimiento realizará la venta en pública subasta y con su producto, cancelará estas obligaciones con la prelación indicada en el ordenamiento civil, por disposición expresa de las normas que rigen la materia¹⁸.

1.5.3 Límite de inembargabilidad. Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que ésta adelanta contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$10.697.000, 510 UVT), depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

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

No serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable.

No obstante, al no existir límite de inembargabilidad, estos recursos no podrán utilizarse por la entidad ejecutora hasta tanto quede plenamente demostrada la acreencia a su favor, con fallo judicial debidamente ejecutoriado o por vencimiento de los términos legales de que dispone el ejecutado para ejercer las acciones judiciales procedentes.

Los recursos que sean embargados permanecerán congelados en la cuenta bancaria del deudor hasta tanto sea admitida la demanda o el ejecutado garantice el pago del 100% del valor en discusión, mediante caución bancaria o de compañías de seguros. En ambos casos, la entidad ejecutora debe proceder inmediatamente, de oficio o a petición de parte, a ordenar el desembargo.

La caución prestada u ofrecida por el ejecutado conforme con el párrafo anterior, deberá ser aceptada por la entidad¹⁹.

1.5.4 Límite de los embargos. El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los

¹⁸ DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Concepto 2186. Bogotá. (23, febrero, 2003).

¹⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 837-1. Adicionado Ley 1066 de 2006, art. 9°.

bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado.

El avalúo de los bienes embargados, lo hará la administración teniendo en cuenta el valor comercial de éstos y lo notificará personalmente o por correo.

Si el deudor no estuviere de acuerdo, podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, un nuevo avalúo con intervención de un perito particular designado por la administración, caso en el cual, el deudor le deberá cancelar los honorarios. Contra este avalúo no procede recurso alguno²⁰.

1.5.5 Registro del embargo. De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la oficina de registro correspondiente. Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la administración y al juez que ordenó el embargo anterior.

En este caso, si el crédito que originó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento, informando de ello al juez respectivo y si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobranzas se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Cuando el embargo se refiera a salarios, se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la administración y responderá solidariamente con el deudor en caso de no hacerlo²¹.

1.5.6 Trámite para algunos embargos.

1. El embargo de bienes sujetos a registro se comunicará a la oficina encargada del mismo, por oficio que contendrá los datos necesarios para el registro; si aquellos pertenecieren al ejecutado lo inscribirá y remitirá el certificado donde figure la inscripción, al funcionario de la administración de impuestos que ordenó el embargo.

Si el bien no pertenece al ejecutado, el registrador se abstendrá de inscribir el embargo y así lo comunicará enviando la prueba correspondiente. Si lo registra, el funcionario que ordenó el embargo de oficio o a petición de parte ordenará la cancelación del mismo

²⁰ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 838.

²¹ Ibid., artículo 839.

Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá y comunicará a la administración de impuestos y al juzgado que haya ordenado el embargo anterior.

En este caso si el crédito que ordenó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento de cobro, informando de ello al juez respectivo y si este lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobro se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Si del respectivo certificado de la oficina donde se encuentren registrados los bienes, resulta que los bienes embargados están gravados con prenda o hipoteca, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor la existencia del cobro coactivo, mediante notificación personal o por correo para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que solicite y que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real.

2. El embargo de saldos bancarios, depósitos de ahorro, títulos de contenido crediticio y de los demás valores de que sea titular o beneficiario el contribuyente, depositados en establecimientos bancarios, crediticios, financieros o similares, en cualquiera de sus oficinas o agencias en todo el país se comunicará a la entidad y quedará consumado con la recepción del oficio.

Al recibirse la comunicación, la suma retenida deberá ser consignada al día hábil siguiente en la cuenta de depósitos que se señale, o deberá informarse de la no existencia de sumas de dinero depositadas en dicha entidad.

Los embargos no contemplados en esta norma se tramitarán y perfeccionarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil.

Lo dispuesto en el numeral 1 de este artículo en lo relativo a la prelación de los embargos, será aplicable a todo tipo de embargo de bienes.

Las entidades bancarias, crediticias financieras y las demás personas y entidades, a quienes se les comunique los embargos, que no den cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación²².

²² Ibid., artículo 839-1. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 86.

1.5.7 Embargo, secuestro y remate de bienes. En los aspectos compatibles y no contemplados en este Estatuto, se observarán en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes²³.

Embargos. Si el deudor no denuncia bienes para el pago o los denunciados no fueren suficientes, el funcionario ejecutor solicitará toda clase de datos sobre los que a aquél pertenezcan, y las entidades o personas a quienes se les soliciten deberán suministrarlos, so pena de que se les impongan multas sucesivas de quinientos a cinco mil pesos, salvo que exista reserva legal.

En caso de concurrencia de embargos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 542 del Código de Procedimiento Civil²⁴.

Secuestro de bienes sujetos a registro. El secuestro de bienes sujetos a registro, tanto el previo como el decretado en el proceso, sólo se practicará una vez se haya inscrito el embargo y siempre que en la certificación del registrador aparezca el demandado como su propietario. En todo caso, debe perfeccionarse antes de que se ordene el remate; en el evento de levantarse el secuestro, se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3º del artículo 686 del Código de Procedimiento Civil.

El certificado del registrador no se exigirá cuando lo embargado fuere la explotación económica que el demandado tenga en terrenos baldíos, o el derecho derivado de posesión sin título en un inmueble de propiedad privada²⁵.

1.5.8 Oposición al secuestro. En la misma diligencia que ordena el secuestro se practicarán las pruebas conducentes y se decidirá la oposición presentada, salvo que existan pruebas que no se puedan practicar en la misma diligencia, caso en el cual se resolverá dentro de los (5) días siguientes a la terminación de la diligencia²⁶.

1.5.9 Remate de bienes. En firme el avalúo, la administración efectuará el remate de los bienes directamente o a través de entidades de derecho público o privado y adjudicará los bienes a favor de la Nación en caso de declararse desierto el remate después de la tercera licitación, en los términos que establezca el reglamento.

²³ Ibid., artículo 839-2.

²⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código de Procedimiento Civil. Artículo 565.

²⁵ Ibid., artículo 515.

²⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 839-3. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 88.

Los bienes adjudicados a favor de la Nación y aquellos recibidos en dación en pago por deudas tributarias, se podrán entregar para su administración o venta a la Central de Inversiones S.A. o a cualquier entidad que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la forma y términos que establezca el reglamento²⁷.

1.5.10 Suspensión por acuerdo de pago. En cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento del acuerdo de pago, deberá reanudarse el procedimiento si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda²⁸.

1.6 PROCESOS ESPECIALES

A continuación se describen los procesos especiales contemplados por la DIAN dentro de su proceso administrativo de cobro.

1.6.1 En los procesos de sucesión. Los funcionarios ante quienes se adelanten o tramiten sucesiones, cuando la cuantía de los bienes sea superior a 14.682.000 (700 UVT) deberán informar previamente a la partición el nombre del causante y el avalúo o valor de los bienes. Esta información deberá ser enviada a la oficina de cobranzas de la administración de impuestos nacionales que corresponda, con el fin de que ésta se haga parte en el trámite y obtenga el recaudo de las deudas de plazo vencido y de las que surjan hasta el momento en que se liquide la sucesión.

Si dentro de los veinte (20) días siguientes a la comunicación, la administración de impuestos no se ha hecho parte, el funcionario podrá continuar con los trámites correspondientes.

Los herederos, asignatarios o legatarios podrán solicitar acuerdo de pago por las deudas fiscales de la sucesión. En la resolución que apruebe el acuerdo de pago se autorizará al funcionario para que proceda a tramitar la partición de los bienes, sin el requisito del pago total de las deudas²⁹.

1.6.2 Concordatos. En los trámites concordatarios obligatorios y potestativos, el funcionario competente para adelantarlos deberá notificar de inmediato, por correo certificado, al jefe de la división de cobranzas de la administración ante la cual sea

²⁷ Ibid., artículo 840. Modificado Ley 788 de 2002, art. 8°.

²⁸ Ibid., artículo 841.

²⁹ Ibid., artículo 844.

contribuyente el concursado, el auto que abre el trámite, anexando la relación prevista en el numeral 5 del artículo 4º del Decreto 350 de 1989, con el fin de que ésta se haga parte, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 24 y 27 inciso 5º del Decreto 350 ibídem.

De igual manera deberá surtirse la notificación de los autos de calificación y graduación de los créditos, los que ordenen el traslado de los créditos, los que convoquen a audiencias concordatarias, los que declaren el cumplimiento del acuerdo celebrado y los que abren el incidente de su incumplimiento.

La no observancia de las notificaciones de que tratan los incisos 1 y 2 de este artículo generará la nulidad de la actuación que dependa de la providencia cuya notificación se omitió, salvo que la administración de impuestos haya actuado sin proponerla.

El representante de la administración tributaria intervendrá en las deliberaciones o asambleas de acreedores concordatarios, para garantizar el pago de las acreencias originadas por los diferentes conceptos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales.

Las decisiones tomadas con ocasión del concordato, no modifican ni afectan el monto de las deudas fiscales ni el de los intereses correspondientes. Igualmente, el plazo concedido en la fórmula concordataria para la cancelación de los créditos fiscales no podrá ser superior al estipulado por este estatuto para las facilidades de pago

La intervención de la administración tributaria en el concordato preventivo, potestativo u obligatorio, se regirá por las disposiciones contenidas en el Decreto 350 de 1989, sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo³⁰.

Con la Ley 222 de 1995 se entiende derogado el Decreto 350 de 1989 que menciona el artículo 845 del Estatuto Tributario, pues se fijaron como procesos concursales el concordato y la liquidación obligatoria, desapareciendo las figuras de concordato preventivo, quiebra y concurso de acreedores.

Por ser norma posterior y especial, debe preferirse el trámite indicado en la Ley 222 de 1995 para la notificación de autos, es decir, esta se realizará por edictos.

Si la administración de impuestos o de aduanas, se encuentra adelantando proceso administrativo coactivo, éste será suspendido y deben remitirse los expedientes al funcionario que esté adelantando el concordato.

³⁰ Ibid., artículo 845. Modificado Ley 6ª de 1992, art. 103.

1.6.3 En otros procesos. En los procesos de concurso de acreedores, de quiebra, de intervención, de liquidación judicial o administrativa, el juez o funcionario informará dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud o al acto que inicie el proceso, a la oficina de cobranzas de la administración del lugar que le corresponda, con el fin de que ésta se haga parte en el proceso y haga valer las deudas fiscales de plazo vencido, y las que surjan hasta el momento de la liquidación o terminación del respectivo proceso. Para este efecto, los jueces o funcionarios deberán respetar la prelación de los créditos fiscales señalada en la ley, al proceder a la cancelación de los pasivos³¹.

1.6.4 En liquidación de sociedades. Cuando una sociedad comercial o civil entre en cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley, distintas a la declaratoria de quiebra o concurso de acreedores, deberá darle aviso, por medio de su representante legal, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que haya ocurrido el hecho que produjo la causal de disolución, a la oficina de cobranzas de la administración de impuestos nacionales ante la cual sea contribuyente, responsable o agente retenedor, con el fin de que ésta le comunique sobre las deudas fiscales de plazo vencido a cargo de la sociedad.

Los liquidadores o quienes hagan sus veces deberán procurar el pago de las deudas de la sociedad, respetando la prelación de los créditos fiscales.

Los representantes legales que omitan dar el aviso oportuno a la administración y los liquidadores que desconozcan la prelación de los créditos fiscales, serán solidariamente responsables por las deudas insolutas que sean determinadas por la administración, sin perjuicio de la señalada en el artículo 794, entre los socios y accionistas y la sociedad³².

1.6.5 Personería del funcionario de cobranzas. Para la intervención de la administración en los casos señalados en los artículos anteriores, será suficiente que los funcionarios acrediten su personería mediante la exhibición del auto comisorio proferido por el superior respectivo.

En todos los casos contemplados, la Administración deberá presentar o remitir la liquidación de los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses a cargo del deudor, dentro de los veinte (20) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación o aviso. Si vencido este término no lo hiciere, el juez, funcionario o liquidador podrá continuar el proceso o diligencia, sin perjuicio de hacer valer las deudas fiscales u obligaciones tributarias pendientes, que se conozcan o deriven de dicho proceso y de las que se hagan valer antes de la respectiva sentencia, aprobación, liquidación u homologación³³.

³¹ Ibid., artículo 846.

³² Ibid., artículo 847.

³³ Ibid., artículo 848.

1.6.6 Independencia de procesos. La intervención de la administración en los procesos de sucesión, quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones, se hará sin perjuicio de la acción de cobro coactivo administrativo³⁴.

Acumulación de demandas y procesos, y citación de acreedores hipotecarios. En los procesos de jurisdicción coactiva no es admisible acumulación de demandas y procesos con títulos distintos a los determinados en el artículo 562 del Código de Procedimiento Civil.

Si del respectivo certificado del registrador resulta que los bienes embargados están gravados, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor la existencia del proceso, mediante notificación personal o carta certificada remitida a la dirección que aparezca en la declaración de renta y que será suministrada por el funcionario correspondiente, para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real o se depositará a la orden de la entidad ejecutora para los fines indicados en el inciso anterior, a menos que el acreedor y el deudor convengan otra cosa mediante memorial presentado como se exige para las demandas³⁵.

1.6.7 Irregularidades en el procedimiento. Las irregularidades procesales que se presenten en el procedimiento administrativo de cobro deberán subsanarse en cualquier tiempo, de plano, antes de que se profiera la actuación que aprueba el remate de los bienes.

La irregularidad se considerará saneada cuando a pesar de ella el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa³⁶.

1.6.8 Provisión para el pago de impuestos. En los procesos de sucesión, concordatarios, concurso de acreedores, quiebra, intervención, liquidación voluntaria, judicial o administrativa, en los cuales intervenga la administración de impuestos, deberán efectuarse las reservas correspondientes constituyendo el respectivo depósito o garantía, en el caso de existir algún proceso de determinación o discusión en trámite³⁷.

1.6.9 Clasificación de la cartera morosa. Con el objeto de garantizar la oportunidad en el proceso de cobro, el comité de coordinación de la Unidad

³⁴ Ibid., artículo 849.

³⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Op. cit., artículo 566.

³⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. cit., artículo 849-1. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 79.

³⁷ Ibid., artículo 849-2. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 96.

Administrativa Especial-Dirección de Impuestos Nacionales, podrá clasificar la cartera pendiente de cobro en prioritaria y no prioritaria teniendo en cuenta criterios tales como cuantía de la obligación, solvencia de los contribuyentes, períodos gravables y antigüedad de la deuda³⁸.

1.6.10 Reserva del expediente en la etapa de cobro. Los expedientes de las oficinas de cobranzas sólo podrán ser examinados por el contribuyente o su apoderado legalmente constituido, o abogados autorizados mediante memorial presentado personalmente por el contribuyente³⁹.

1.7 EL DERECHO DE PETICIÓN

Será deber primordial de todas las autoridades hacer efectivo el ejercicio del derecho que consagra el artículo 45 de la Constitución Política mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades⁴⁰.

Los organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, las entidades descentralizadas del orden nacional, las gobernaciones y las alcaldías de los distritos especiales, deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas por el mal funcionamiento de los servicios a su cargo, señalando para ello plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios.

Dichos reglamentos no comprenderán los procedimientos especiales señalados por las leyes para el trámite de asuntos al cuidado de las entidades y organismos indicados, y deberán someterse a la revisión y aprobación de la Procuraduría General de la Nación, la cual podrá pedir el envío de los reglamentos e imponer sanciones por el incumplimiento de los plazos que señale el decreto reglamentario.

Los reglamentos que expidan los gobernadores deberán contener las normas para la tramitación interna de las peticiones que corresponda resolver a las alcaldías⁴¹.

1.7.1 Trámite del derecho de petición en la DIAN. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Nacional y del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, toda persona tiene derecho a formular peticiones sobre asuntos asignados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y los

³⁸ Ibid., artículo 849-3. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 101.

³⁹ Ibid., artículo 849-4. Adicionado Ley 6ª de 1992, art. 102.

⁴⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Código Contencioso Administrativo. Artículo 31.

⁴¹ Ibid., artículo 32.

funcionarios están obligados a dar la respuesta conforme al trámite y dentro de los términos que se indican en la resolución 0711 de 2003, sin perjuicio de los trámites especiales señalados por las leyes.