



SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 23-08-2019 10:37:52

Al Contestar Cite Este Nr.:2019EE156051 O 1 Fol:4 Anex:0

ALCALDÍA
DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DE

ORIGEN: Sd:160 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN
DESTINO: SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD/IVY YOJANA SEPULVEDA
ASUNTO: PROCESO DE COBRO ACUERDO O FACILIDAD DE PAGO TIT
OBS: COBRO COACTIVO

Bogotá, D. C.

Doctora
IVY YOJANA SEPÚLVEDA AGUIRRE
Directora de Gestión de Cobro
Secretaría Distrital de Movilidad
Ac 13 No. 37 - 35
NIT: 899.999.061-9
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	Rad 2019ER65804
Descriptor general	Cobro Coactivo
Descriptores especiales	Proceso de cobro, acuerdo o facilidad de pago, título ejecutivo, incumplimiento acuerdo de pago.
Problema jurídico	<i>¿En un proceso de cobro, una vez incumplido un acuerdo de pago por parte del deudor se convierte en una obligación autónoma y en un nuevo título ejecutivo? o ¿Incumplido el acuerdo de pago cada obligación contenida en el mismo se ejecuta de manera autónoma?</i>
Fuentes formales	Artículo 116 de la Constitución Política, artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, artículos 814, 814-3, 817, 818, 841 del Estatuto Tributario Nacional, artículos 1687 al 1710 del Código Civil, artículos 98, 99, 100 y 104 Ley 1437 de 2011, Capítulo 11 del Decreto Distrital 397 de 2011, Consejo de Estado, Sección Cuarta: Sentencia del 4 de abril de 2013 rad. 76001-23-31-000-2005-04450-01(18970), Sentencia del 15 de mayo de 2014 Radicación: 66001-23-31-000-2010-00423-01 [19710], Sentencia del 3 de mayo de 2018, rad. 19001-23-31-000-2010-00052-01(21337), Sentencia del 21 de febrero de 2019, rad. 25000-23-27-000-2011-00148-01(20410),

IDENTIFICACIÓN CONSULTA

La Dirección de Gestión de Cobro de la Secretaría Distrital de Movilidad formuló consulta respecto de la naturaleza del acuerdo o facilidad de pago y sobre los efectos de su incumplimiento.

Señala la consultante que el Manual de Cobro Coactivo de la referida Entidad permite que una facilidad de pago se otorgue de manera conjunta sobre diferentes obligaciones, siempre que existan identidad tanto en el deudor, como en el acreedor.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactanos@shd.gov.co
Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Bajo tal entendido, pregunta *¿si una vez incumplido el acuerdo de pago se tiene éste como una obligación autónoma y por ende un nuevo título ejecutivo independiente o, si, por el contrario, desintegrado el acuerdo, cada una de las obligaciones originales que aquel contiene se hace ejecutable de manera autónoma?"*

CONSIDERACIONES

Para dilucidar los planteamientos realizados por la consultante, se precisarán los aspectos relativos a: 1) Naturaleza del Acuerdo o facilidad de Pago y 2) En un proceso de cobro efectos del incumplimiento de un acuerdo de pago.

1. Naturaleza del acuerdo o facilidad de pago

Al referirse a la celebración de acuerdo de pago de obligaciones, se funda en la preexistencia de una obligación previamente incumplida, es decir, de una deuda. De conformidad con lo estipulado en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional, los acuerdos o facilidades de pago que concede una entidad pública en el marco del procedimiento de cobro, tiene como fin exclusivo mediante acto administrativo, modificar las condiciones originalmente pactadas con el fin de permitirle al deudor la atención adecuada de su obligación, concediendo facilidades para su pago, la principal un mayor plazo para el pago de la obligación a su favor, además una tasa de interés baja.

“Artículo 814. Facilidades para el 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 General 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 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”. (Negrilla fuera de texto)

Coherente con lo anterior, a nivel distrital, respecto de las facilidades de pago, el Capítulo 11 de Decreto Distrital 397 de 2011¹, señala que:

¹ Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“Artículo 14°. Competencia para otorgar facilidades de pago. En cualquier etapa del proceso administrativo de cobro, el funcionario competente podrá **mediante resolución, conceder facilidades para el pago de las obligaciones que compongan la cartera de su dependencia, hasta por el término de cinco (5) años, cuando el deudor o un tercero a su nombre constituya garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la entidad y sea fácilmente realizable**”. (Negrilla fuera de texto)

El Consejo de Estado sobre los acuerdos de pago señala:

“(…) Esta potestad resulta compatible con el objeto de la celebración de los acuerdos de pago de las obligaciones tributarias, y por tanto se puede ejercer plenamente en el marco de ellos, habida cuenta de que lo que buscan es dar un plazo para el pago sin que se active el cobro de la deuda que se encuentra incumplida; (...)”² (Negrilla fuera de texto)

Así los hechos, si bien es cierto el acuerdo o facilidad de pago se emite mediante Resolución, no lo es menos que el objeto de su otorgamiento exclusivamente es la de dar un mayor plazo para el pago, la entidad pública que ejerce el cobro no tiene la facultad para que opere la novación sobre las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivo a partir de los cuales se adelanta o se pretende adelantar el proceso de cobro coactivo. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1708 del Código Civil:

“Artículo 1708. La ampliación del plazo no constituye novación. La mera ampliación del plazo de una deuda no constituye novación; pero pone fin a la responsabilidad de los fiadores y extingue las prendas e hipotecas constituidas sobre otros bienes que los del deudor; salvo que los fiadores o los dueños de las cosas empeñadas o hipotecadas accedan expresamente a la ampliación”. (Negrilla fuera de texto)

La novación según el Código Civil es un modo de extinguir las obligaciones, que se encuentra consagrada en los artículos 1687 al 1710 del Código Civil Colombiano, figura jurídica consistente en el cambio que se hace de una obligación por otra nueva que extingue la primera.

En otras palabras, una vez se otorga la facilidad de pago mediante Resolución, en los términos del artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional, no se hace un cambio de las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivos que dieron lugar al cobro por otra nueva que extinga las primeras. El acuerdo o facilidad de pago es insuficiente para otorgarle a un documento una naturaleza que desde su formación no estaba llamado a tener.

² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de mayo de 2018, rad. 19001-23-31-000-2010-00052-01(21337). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En ese sentido, en concordancia con las normas citadas la facilidad o acuerdo de pago no reúne los elementos del título ejecutivo establecidos en el artículo 99³ de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, sino aquellos documentos con base en los cuales originariamente se adelantaba o se pretendía adelantar el cobro coactivo o aquellos con base en la cuales se pretende hacer exigibles las garantías prestadas por el deudor como pasa a señalarse.

2. Efectos del incumplimiento de un acuerdo de pago

El incumplimiento del acuerdo de pago tiene tres efectos importantes sobre el proceso de cobro.

- a. El primer efecto, el acto que declara el incumplimiento que deja sin efecto el acuerdo de pago, **declara sin vigencia el plazo otorgado y ordena hacer efectivas las garantías** en los términos del artículo 814-3 del Estatuto Tributario Nacional, **entra a formar un título ejecutivo complejo en conjunto con las garantías otorgadas por el deudor.**

“Artículo 814-3. Incumplimiento de las facilidades. Cuando el beneficiario de una facilidad para el pago, dejare de pagar alguna de las cuotas o incumpliere el pago de cualquiera otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la notificación de la misma, el Administrador de Impuestos o el Subdirector de Cobranzas, según el caso, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, **declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la garantía hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada, la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere del caso.** (...)”.

Del texto transcrito se colige, que cuando el beneficiario de una facilidad de pago incumpla con el pago de las cuotas pactadas o de las obligaciones surgidas con posterioridad, la Administración, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad, declarando sin vigencia el plazo concedido. Adicionalmente, se ordenará hacer efectiva la garantía ofrecida por el contribuyente o un tercero, hasta el monto de la cuantía adeudada a la fecha y ordenar la práctica de las medidas cautelares de embargo, secuestro y remate de bienes.

Ahora bien, dentro de los documentos y actos administrativos que prestan mérito ejecutivo, el numeral 4° del artículo 828 del Estatuto Tributario prevé:

³ “ARTÍCULO 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:
1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
(...)”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

"Art. 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo:

1. (...)

4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas. (...)" (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia ha señalado:

"La ejecutoria del acto administrativo que declara sin vigencia la facilidad de pago es el momento a partir del cual se convierten en título ejecutivo, las garantías ofrecidas por el actor o por los socios o terceros en el caso de las personas jurídicas, conforme con el numeral 4° del artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional"⁴. (Negrilla fuera de texto)

"En el caso presente se encuentra que dicha resolución fue efectivamente expedida por la Administración el día 23 de diciembre de 1999, con el número 000234 en la cual se dispuso en su parte pertinente:

1. Declarar incumplida la facilidad de pago;
2. Declarar sin vigencia el plazo otorgado;
3. Ordenar hacer efectiva la garantía sobre los dos bienes inmuebles ofrecidos.

Esta decisión es parte del acto complejo que constituye el título ejecutivo en la presente actuación, junto con la garantía prestada a favor de la Nación, con base en el cual se ha proferido el mandamiento de pago, (...)"⁵ (Negrilla fuera de texto)

b. El segundo efecto, es la reanudación del procedimiento de cobro si las garantías no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda. Según lo establecido en el artículo 841 del Estatuto Tributario Nacional:

"Artículo 841. 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 deuda". (Negrilla fuera de texto)

⁴ Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 15 de mayo de 2014 Radicación: 66001-23-31-000-2010-00423-01 [19710]

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de abril de 2013, rad. 76001-23-31-000-2005-04450-01(18970). C.P.: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS⁵



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por consiguiente, también habrá lugar a reanudar el proceso de cobro si no se constituyeron garantías con el otorgamiento de la facilidad de pago, por tratarse de un plazo menor a un año, en los términos del artículo 814 del mismo Estatuto.

En estos casos, el fundamento lógico del procedimiento de cobro serán aquellos títulos ejecutivos que fueron sometidos a acuerdos de pago, y que por cuenta del incumplimiento del deudor deben ser cobrados coactivamente.

c. El tercer efecto está previsto en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, donde establece que el término de prescripción de la acción de cobro de los títulos ejecutivos es de cinco (5) años contados desde el momento en que las obligaciones se hicieron exigibles. No obstante, con el otorgamiento de la facilidad de pago el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpe, tal como lo establece el artículo 818 del Estatuto Tributario Nacional:

"Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa. (...)"

Lo anterior, tiene como consecuencia que el lapso prescriptivo deba contarse nuevamente, reiniciándose los cómputos⁶. Según lo explica el Consejo de Estado⁷, el término de prescripción de la acción de cobro se debe reiniciar a partir de la notificación de la resolución que deja sin vigencia el acuerdo de pago.

CONCLUSIÓN

Respecto de su inquietud *¿si una vez incumplido el acuerdo de pago se tiene éste como una obligación autónoma y por ende un nuevo título ejecutivo independiente o, si, por el contrario, desintegrado el acuerdo, cada una de las obligaciones originales que aquel contiene se hace ejecutable de manera autónoma?"*

⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casa de Civil. Sentencia del 20 de octubre de 2017, mediante la cual se decide la impugnación en el marco de una acción de tutela. Rad. 76001-22-03-000-2017-00537-01 (STC17213-2017). M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona,

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 21 de febrero de 2019, rad. 25000-23-27-000-2011-00148-01(20410). C.P.: Milton Chávez García.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
NIT. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS 6



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

De conformidad con lo estipulado en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional, los acuerdos o facilidades de pago que concede una entidad pública en el marco del procedimiento de cobro, tiene como fin exclusivo mediante acto administrativo, modificar las condiciones originalmente pactadas con el fin de permitirle al deudor la atención adecuada de su obligación, concediendo facilidades para su pago, la principal un mayor plazo para el pago de la obligación a su favor y también una tasa de interés más baja.

No obstante, cuando opera el incumplimiento de una facilidad de pago éste debe ser materializado por la entidad pública acreedora a través de una resolución que deje sin efecto tal acuerdo, declare su incumplimiento y ordene hacer efectivas las garantías hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada, la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere del caso, de conformidad con el artículo 814-3 del Estatuto Tributario Nacional.

La ejecutoria de la resolución que declara sin vigencia la facilidad de pago es el momento a partir del cual se convierten en título ejecutivo las garantías ofrecidas por el actor o por los socios o terceros en el caso de las personas jurídicas, conforme con el numeral 4° del artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional. La resolución entra a formar un título ejecutivo complejo en conjunto con las garantías otorgadas por el deudor.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que el deudor no hubiere prestado garantías a favor de la entidad pública o que éstas resultaren insuficientes para cubrir la totalidad de la deuda, deberá reanudarse el proceso de cobro en la etapa respectiva, el cual se adelantará con fundamento en aquellos títulos ejecutivos que fueron sometidos a acuerdo o facilidad de pago, por lo que no deberán ejecutarse de manera autónoma.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, por favor informe a la Dirección Jurídica.


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
Secretaría Distrital de Hacienda

Revisó: Clara Lucía Morales Posso 
Proyectó: Sebastián Morillo Carrillo

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PEX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS 7

