



Bogotá, D. C.

Doctora
María Clemencia Jaramillo Patiño
Subdirectora de Cobro no Tributario
Secretaria Distrital de Hacienda
Nit: 899999061
mjaramillo@shd.gov.co
Carrera 30 #25-90
Bogotá D. C.

CONCEPTO

Referencia	2022IE046862O1
Descriptor general	Cobro coactivo obligaciones no tributarias
Descriptores especiales	Cobro coactivo – deudor fallecido
Problema jurídico	¿Cuál es procedimiento que debe seguir la Oficina de Gestión de Cobro cuando en curso de un proceso de cobro coactivo fallece el deudor dejando bienes con los cuales se puede garantizar el pago de la obligación que se ejecuta? ¿Cómo se debe proceder frente a herederos indeterminados del deudor?
Fuentes formales	Estatuto Tributario Código General del Proceso Ley 2213 de 2022 Resolución SDH-000247 de 2022 Por el cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría de Hacienda” Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección B. Auto del 16 de abril de 2021. Radicado: 41001-23-22-000-2016-00313-01. Magistrado ponente César Palomino Cortés Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 14 de noviembre de 2019. Expediente 25000233700020130045201 (23018)SU. C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez Concepto 42 de 20 de mayo de 2016. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Corte Constitucional. Sentencia C – 224 del 18 de abril de 2013. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Subdirección de Cobro no Tributarios eleva solicitud de concepto con el propósito de que se resuelvan los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es procedimiento que debe seguir la Oficina de Gestión de Cobro cuando en curso de un proceso de cobro coactivo fallece el deudor dejando bienes con los cuales se puede garantizar el pago de la obligación que se ejecuta?
2. ¿Se debe interrumpir el proceso de cobro coactivo, una vez se conoce sobre el fallecimiento del deudor?
3. ¿Se debe ordenar vincular al proceso de cobro coactivo a los herederos determinados e indeterminados del deudor, notificándoles el mandamiento de pago de conformidad al Estatuto Tributario?

4. En caso de ser afirmativa la respuesta al interrogante anterior ¿se debe ordenar el emplazamiento de los herederos determinados e indeterminados según lo establecido en el artículo 108 del CGP y concordantes? o ¿basta la notificación del mandamiento de pago de conformidad al Estatuto Tributario y el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por ser el proceso de cobro coactivo un proceso de carácter administrativo y no jurisdiccional?

5. En caso de que se deba ordenar el emplazamiento ¿Se debe designar curador ad litem a los Herederos de deudor que no concurren a notificarse del Mandamiento de Pago de forma personal una vez hayan sido emplazados?

CONSIDERACIONES

En el texto de la consulta se solicita indicación frente al procedimiento a seguir por la Oficina de Gestión de Cobro cuando en el curso de un proceso de cobro coactivo, una vez surtida la notificación del mandamiento de pago, fallece el deudor y deja bienes con los cuales se puede garantizar el pago de la obligación que se ejecuta.

Con el propósito de resolver la consulta, se procederá a indicar: 1) la normativa aplicable al caso bajo estudio; 2) el procedimiento cuando los herederos son indeterminados y 3) conclusiones.

1. Normativa aplicable al caso bajo estudio

El régimen jurídico del procedimiento administrativo de cobro se rige por lo dispuesto en el artículo 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional y en los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario Nacional podrán aplicarse las reglas previstas en la Ley 1437 de 2011 y supletoriamente las previstas en el Código General del Proceso en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

En línea con lo procedente, y a partir de lo indicado en el texto de la consulta, esto es, que el deudor falleció con posterioridad a la notificación del mandamiento de pago, se mencionará la normativa aplicable al caso. Por lo tanto, sobre el mandamiento de pago el Estatuto Tributario en su artículo 826 dispone lo siguiente:

ARTICULO 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.*

Quando 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.

PARAGRAFO. *El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor. (Subrayas fuera de texto)*

Indica la norma transcrita que el mandamiento de pago se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de 10 días. Si vencido ese término el deudor no comparece, el mandamiento de pago se notificará por correo y en la misma forma

se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor.

Por su parte, la Resolución SDH-000247 de 2022 “Por el cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría de Hacienda”, en el literal e) del artículo 23 sobre la notificación del mandamiento de pago a los herederos menciona lo siguiente:

ARTÍCULO 23.- NOTIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO. El Mandamiento de Pago se notificará al deudor de la siguiente forma:

[...]

e) Notificación a los herederos: Si el mandamiento de pago ya fue notificado y el ejecutado fallece, se continuará el proceso con los herederos en la forma prevista en el Código General del Proceso; si el mandamiento de pago no ha sido notificado y el ejecutado fallece, se debe proceder a notificar a los herederos de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código General del Proceso, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 826 del Estatuto Tributario Nacional.(Subrayas fuera de texto)

Como lo dispone el citado manual, si el mandamiento de pago ya fue notificado y el ejecutado fallece, se continuará el proceso con los herederos en la forma prevista en el Código General del Proceso.

En aplicación de lo indicado en la norma anterior, el artículo 159 del Código General del Proceso determina que será una causal de interrupción del proceso al determinar lo siguiente:

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

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

2. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad del apoderado judicial de alguna de las partes, o por inhabilidad, exclusión o suspensión en el ejercicio de la profesión de abogado. Cuando la parte tenga varios apoderados para el mismo proceso, la interrupción solo se producirá si el motivo afecta a todos los apoderados constituidos.

3. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad 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 este sucede estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente. Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento. (Subrayas fuera de texto)

El Consejo de Estado¹ al decidir un recurso de apelación mediante auto del 16 de abril de 2021, analizar el artículo 159 del Código General del Proceso expone lo siguiente:

*El numeral 1º del artículo 159 del C.G.P, aplicable por expresa remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, consagra que **el proceso o** la actuación posterior a la sentencia, puede*

¹ Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección B. Auto del 16 de abril de 2021. Radicado : 41001-23-22-000-2016-00313-01. Magistrado ponente César Palomino Cortés

² Según el Diccionario de la Real Academia Española: 1. f. Acción y efecto de separar y desunir. 2. f. Fil. Separación de dos realidades, cada una de las cuales está referida intrínsecamente a la otra; 3. f. Fil. y Gram. Relación de alternancia o exclusión entre dos o más términos. 4. f. Ret. Sucesión de oraciones cada una de las cuales lleva todas sus partes necesarias, sin que precise valerse para su perfecto sentido de ninguna de las que la preceden o siguen.

interrumpirse por “muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de la parte que no haya estado actuando por conducto de apoderado judicial, representante o curador ad litem”³.

En efecto, el objetivo de la interrupción del proceso es ceder a la correcta observancia del derecho de defensa de las partes.

Igualmente, el numeral 3º del artículo 133 del C.G.P. dispone que el proceso es nulo, en todo o en parte, “cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o sí, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida”⁴.
(Subrayas originales)

En tal sentido, el efecto de la interrupción es ceder a la correcta observancia del derecho de las partes, razón por la cual, el paso a seguir será la notificación por aviso al cónyuge o compañero permanente, a los herederos, al albacea con tenencia de bienes, al curador de la herencia yacente, según fuere el caso.

Dicha interrupción implica que no se pueda seguir adelante con la ejecución ni con el remate de los bienes embargados y secuestrados indicada en el artículo 836⁵ del Estatuto Tributario.

Respecto a la notificación por aviso, el Código General del Proceso dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 292. NOTIFICACIÓN POR AVISO. <Ver Notas del Editor> Cuando no se pueda hacer la notificación personal del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o la del auto que ordena citar a un tercero, o la de cualquiera otra providencia que se debe realizar personalmente, se hará por medio de aviso que deberá expresar su fecha y la de la providencia que se notifica, el juzgado que conoce del proceso, su naturaleza, el nombre de las partes y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se trate de auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo, el aviso deberá ir acompañado de copia informal de la providencia que se notifica.

El aviso será elaborado por el interesado, quien lo remitirá a través de servicio postal autorizado a la misma dirección a la que haya sido enviada la comunicación a que se refiere el numeral 3 del artículo anterior.

³ ARTÍCULO 159. CAUSALES DE INTERRUPCIÓN. El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá:

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

2. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad del apoderado judicial de alguna de las partes, o por inhabilidad, exclusión o suspensión en el ejercicio de la profesión de abogado. Cuando la parte tenga varios apoderados para el mismo proceso, la interrupción solo se producirá si el motivo afecta a todos los apoderados constituidos.

3. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad 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 este sucede estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente. Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento.

⁴ ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.

2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.

3. **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 (...)**

⁵ **ARTÍCULO 836. 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.

PARAGRAFO. 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 mismos.

La empresa de servicio postal autorizado expedirá constancia de haber sido entregado el aviso en la respectiva dirección, la cual se incorporará al expediente, junto con la copia del aviso debidamente cotejada y sellada. En lo pertinente se aplicará lo previsto en el artículo anterior.

Cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, el aviso y la providencia que se notifica podrán remitirse por el Secretario o el interesado por medio de correo electrónico. Se presumirá que el destinatario ha recibido el aviso cuando el iniciador recepcione acuse de recibo. En este caso, se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos. (Subrayas fuera de texto)

Como lo menciona la disposición anterior, la notificación del mandamiento por medio de aviso deberá acatar los requisitos que expresa la norma y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

El aviso será remitido a través de servicio postal autorizado a la misma dirección a la que haya sido enviada la comunicación a que se refiere el numeral 3 del artículo 291⁶.

Se destaca que cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, el aviso y la providencia que se notifica podrán remitirse por el interesado por medio de correo electrónico.

En tal sentido, el propósito de la notificación por aviso es poner en conocimiento el mandamiento de pago, lo cual, guarda coherencia con la forma de vinculación de deudores solidarios expresada en el artículo 828-1 del Estatuto Tributario, así:

ARTICULO 828-1. VINCULACIÓN DE DEUDORES SOLIDARIOS. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo adicionado por el artículo 83 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> *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 Tributario.*

<Inciso adicionado por el artículo 9 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios, sin que se requiera la constitución de títulos individuales adicionales.

⁶ **ARTÍCULO 291. PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Para la práctica de la notificación personal se procederá así:
[...]

3. <Ver Notas del Editor> La parte interesada remitirá una comunicación a quien deba ser notificado, a su representante o apoderado, por medio de servicio postal autorizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la que le informará sobre la existencia del proceso, su naturaleza y la fecha de la providencia que debe ser notificada, previniéndolo para que comparezca al juzgado a recibir notificación dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su entrega en el lugar de destino. Cuando la comunicación deba ser entregada en municipio distinto al de la sede del juzgado, el término para comparecer será de diez (10) días; y si fuere en el exterior el término será de treinta (30) días. La comunicación deberá ser enviada a cualquiera de las direcciones que le hubieren sido informadas al juez de conocimiento como correspondientes a quien deba ser notificado. Cuando se trate de persona jurídica de derecho privado la comunicación deberá remitirse a la dirección que aparezca registrada en la Cámara de Comercio o en la oficina de registro correspondiente. Cuando la dirección del destinatario se encuentre en una unidad inmobiliaria cerrada, la entrega podrá realizarse a quien atienda la recepción. La empresa de servicio postal deberá cotejar y sellar una copia de la comunicación, y expedir constancia sobre la entrega de esta en la dirección correspondiente. Ambos documentos deberán ser incorporados al expediente. Cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, la comunicación podrá remitirse por el Secretario o el interesado por medio de correo electrónico. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo. En este caso, se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos.

Así las cosas, los deudores solidarios son vinculados al proceso de cobro coactivo mediante la notificación del mandamiento de pago y sin necesidad de expedir actos administrativos independientes. Así lo ha establecido el Consejo de Estado⁷ al exponer lo siguiente:

2.3.- En relación con los deudores solidarios –no así con los garantes o aseguradoras- la Sección rectificó y precisó su jurisprudencia en sentencia del 3 de mayo de 2018⁸ .

Con fundamento en la sentencia C-1201 de 2003, se dijo que con independencia del origen de los títulos ejecutivos que fundamenten un proceso de cobro coactivo, esto es,

(i) que surjan del inicio de una actuación de oficio, como es el caso del procedimiento de determinación tributaria, o (ii) que se trate de liquidaciones privadas sin pagar, el debido proceso de los deudores solidarios se debe garantizar en todo momento a fin de que, según el caso, puedan ejercer sus derechos de contradicción y defensa frente a las obligaciones y la solidaridad que se les imputa.

Fue así como se sentaron estas reglas:

[...]

(ii) Tratándose de liquidaciones privadas sin cancelar, para que puedan ser oponibles al deudor solidario y se constituyan en título ejecutivo válido, la administración tributaria debe vincular a los deudores solidarios al proceso de cobro coactivo, mediante la notificación del mandamiento de pago.

En dicho proceso de cobro debe establecerse con claridad y certeza su calidad de deudor solidario, la proporción de su participación, los períodos gravables a que corresponden las deudas objeto del cobro y la cuantía de las mismas, sin que eso se oponga a que la administración adelante diligencias previas o de cobro persuasivo respecto de los deudores solidarios. (Subrayas fuera de texto)

De lo expuesto se desprende que en el mandamiento de pago que se libre a los deudores solidarios se deberá determinar individualmente el monto de la obligación, de lo cual se infiere que tales deudores deben estar determinados.

Por lo tanto, de la normativa hasta acá expuesta se desprende que las actuaciones mencionadas se deben adelantar en los casos en los cuales los herederos se encuentran debidamente determinados.

Es importante aclarar que los herederos serán deudores solidarios en caso en que aceptan la herencia en forma pura y simple. Sus deberes respecto del acreedor y en relación con el causante se limitan al monto que le quepa a cada uno en el valor de los bienes relictos, hasta su agotamiento. Estos son el beneficio de inventario y el beneficio de separación, todo lo cual implica que, en últimas, es la masa herencial, la sucesión ilíquida, representada por los herederos, la que conserva la obligación de pago⁹.

2) Procedimiento cuando los herederos son indeterminados

Vale la pena aclarar que cuando dentro del proceso de cobro coactivo se está ante herederos indeterminados la normativa que regula el tema no señala cómo se debe proceder en estos

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 14 de noviembre de 2019. Expediente 25000233700020130045201 (23018)SU. C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

⁸ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 3 de mayo de 2018. Proceso 41001-23-31- 000-2006-00276-01(21376). CP Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁹ Tomado de Concepto 42 de 20 de mayo de 2016. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

casos pues el emplazamiento que trae el artículo 108¹⁰ del Código General del Proceso resulta procedente cuando se está en vía judicial más no en administrativa.

Lo anterior, por cuanto esta forma de notificación está reservada para los jueces tal y como se desprende de la literalidad del artículo aunado a que la Ley 2213 de 2022¹¹ en su artículo 10 aclaró lo siguiente:

ARTÍCULO 10. EMPLAZAMIENTO PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL. *Los emplazamientos que deban realizarse en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas, sin necesidad de publicación en un medio escrito.*

Así las cosas, los emplazamientos que se deban realizar en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas el cual es llevado por el Consejo Superior de la Judicatura, de lo que se infiere que este mecanismo está reservado para los jueces, por tanto, esta norma es inaplicable en materia de cobro coactivo, situación que conlleva a que tampoco se pueda acudir a la designación de curador ad litem.

Lo anterior, por cuanto el cobro coactivo envuelve actividades administrativas dirigidas a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública, sin que ello implique invadir la órbita judicial al punto que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional¹², en el pie de página de la providencia que a continuación se cita, al exponer:

Independientemente de que la competencia de cobro coactivo sea calificada como administrativa o jurisdiccional, cuestión que históricamente ha dado lugar a un amplio debate que aún no ha concluido satisfactoriamente, y frente al cual no existe una respuesta definitiva y concluyente a partir de la cual se pueda estructurar el juicio de constitucionalidad de las normas examinadas¹³,

¹⁰ **ARTÍCULO 108. EMPLAZAMIENTO.** <Ver Notas del Editor> Cuando se ordene el emplazamiento a personas determinadas o indeterminadas, se procederá mediante la inclusión del nombre del sujeto emplazado, las partes, la clase del proceso y el juzgado que lo requiere, en un listado que se publicará por una sola vez en un medio escrito de amplia circulación nacional o local, o en cualquier otro medio masivo de comunicación, a criterio del juez, para lo cual indicará al menos dos (2) medios de comunicación.

Ordenado el emplazamiento, la parte interesada dispondrá su publicación a través de uno de los medios expresamente señalados por el juez. Si el juez ordena la publicación en un medio escrito esta se hará el domingo; en los demás casos, podrá hacerse cualquier día entre las seis (6) de la mañana y las once (11) de la noche.

El interesado allegará al proceso copia informal de la página respectiva donde se hubiere publicado el listado y si la publicación se hubiere realizado en un medio diferente del escrito, allegará constancia sobre su emisión o transmisión, suscrita por el administrador o funcionario.

Efectuada la publicación de que tratan los incisos anteriores, la parte interesada remitirá una comunicación al Registro Nacional de Personas Emplazadas incluyendo el nombre del sujeto emplazado, su número de identificación, si se conoce, las partes del proceso, su naturaleza y el juzgado que lo requiere.

El Registro Nacional de Personas Emplazadas publicará la información remitida y el emplazamiento se entenderá surtido quince (15) días después de publicada la información de dicho registro.

Surtido el emplazamiento se procederá a la designación de curador *ad litem*, si a ello hubiere lugar.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Consejo Superior de la Judicatura llevará el Registro Nacional de Personas Emplazadas y determinará la forma de darle publicidad. El Consejo Superior de la Judicatura garantizará el acceso al Registro Nacional de Personas Emplazadas a través de Internet y establecerá una base de datos que deberá permitir la consulta de la información del registro, por lo menos, durante un (1) año contado a partir de la publicación del emplazamiento.

El Consejo Superior de la Judicatura podrá disponer que este registro se publique de manera unificada con el Registro Nacional de Apertura de Procesos de Pertenencia, el Registro Nacional de Apertura de Procesos de Sucesión y las demás bases de datos que por ley o reglamento le corresponda administrar.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La publicación debe comprender la permanencia del contenido del emplazamiento en la página web del respectivo medio de comunicación, durante el término del emplazamiento.

¹¹ Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”

¹² Corte Constitucional. Sentencia C – 224 del 18 de abril de 2013. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez

¹³ En efecto, la calificación del cobro coactivo como una actividad jurisdiccional o como una actividad administrativa, ha sido objeto de una amplia controversia.// En primer lugar, los criterios “clásicos” de diferenciación entre la función judicial y la administrativa han perdido progresivamente su validez, y las fronteras entre una y otra se han desdibujado paulatinamente en la medida en que la estructura y el funcionamiento de los Estado se ha tornado más complejo. En este contexto, una amplia gama de actividades y procedimientos estatales se encuentran en una especie de “zona

Lo cierto es que la transferencia funcional no satisface las condiciones que para este efecto ha previsto el ordenamiento superior, y que han sido sistematizadas en la jurisprudencia de esta Corporación.

Por lo anterior, en el caso de que dentro del proceso de cobro coactivo los herederos del deudor sean indeterminados, se ha de acudir al artículo 87 del Código General de Proceso y presentar demanda contra herederos determinados e indeterminados que expresa lo siguiente:

ARTÍCULO 87. DEMANDA CONTRA HEREDEROS DETERMINADOS E INDETERMINADOS, DEMÁS ADMINISTRADORES DE LA HERENCIA Y EL CÓNYUGE. *Cuando se pretenda demandar en proceso declarativo o de ejecución a los herederos de una persona cuyo proceso de sucesión no se haya iniciado y cuyos nombres se ignoren, la demanda deberá dirigirse indeterminadamente contra todos los que tengan dicha calidad, y el auto admisorio ordenará emplazarlos en la forma y para los fines previstos en este código. Si se conoce a alguno de los herederos, la demanda se dirigirá contra estos y los indeterminados.*

La demanda podrá formularse contra quienes figuren como herederos abintestato o testamentarios, aun cuando no hayan aceptado la herencia. En este caso, si los demandados o ejecutados a quienes se les hubiere notificado personalmente el auto admisorio de la demanda o el mandamiento ejecutivo, no manifiestan su repudio de la herencia en el término para contestar la demanda, o para proponer excepciones en el proceso ejecutivo, se considerará que para efectos procesales la aceptan.

Cuando haya proceso de sucesión, el demandante, en proceso declarativo o ejecutivo, deberá dirigir la demanda contra los herederos reconocidos en aquel, los demás conocidos y los indeterminados, o solo contra estos si no existieren aquellos, contra el albacea con tenencia de bienes o el administrador de la herencia yacente, si fuere el caso, y contra el cónyuge si se trata de bienes o deudas sociales.

En los procesos de ejecución, cuando se demande solo a herederos indeterminados el juez designará un administrador provisional de bienes de la herencia.

Esta disposición se aplica también en los procesos de investigación de paternidad o de maternidad.

de penumbra" entre administración y jurisdicción, entremezclándose elementos de una y otra categoría; así por ejemplo, suele presentarse una "procedimentalización formal" de la actividad administrativa, que la asemeja cada vez más a la que se surte en los estrados judiciales: ordenación de actos dirigida a la adopción de una decisión final, fases y etapas del procedimiento, amplio reconocimiento del principio de contradicción, entre otros; de igual modo, la exigencia de una justificación "reforzada" de las determinaciones de la administración pública, especialmente en materia sancionatoria, pone en evidencia su parentesco y afinidad con las funciones judiciales; asimismo, los trámites llevados a cabo por instancias administrativas versan sobre asuntos y materias que anteriormente estaban asignadas a los jueces, como imposición de sanciones, resolución de controversias entre particulares, definición o restricción de derechos, o ejecución de créditos en favor de la administración pública. Así las cosas, los criterios tradicionales de diferenciación entre la función judicial y la administrativa tienen hoy en día una utilidad muy marginal: la idea de que la decisión judicial es el resultado de la aplicación de la ley al caso particular mientras que la actividad administrativa es esencialmente discrecional; la idea de que las providencias judiciales están precedidas de procedimientos altamente formalizados, mientras que los actos administrativos no tienen este componente; la idea de que la función jurisdiccional tiene los atributos de imparcialidad, independencia e inamovilidad, que no necesariamente se predicán de la administrativa; y la idea de que las decisiones judiciales tienen efectos definitivos y fuerza de cosa juzgada.// Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que cumplir los requisitos del amparo contra providencias judiciales, que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judiciales, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro (sentencias T-628 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-604 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-396 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-939 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-798 de 2003; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-919 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-649 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-558 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1515 de 2000; T-445 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; en el Consejo de Estado, por el contrario, se han sostenido diversas tesis en esta materia: así, en la Sección Cuarta, por ejemplo, ha prevalecido la idea de que se trata de una actuación administrativa, mientras que en las demás salas se han sostenido ambas teorías.//

Por lo anterior, con el propósito de poder continuar con el proceso de cobro coactivo, pues de lo contrario, y ante la imposibilidad de designar cuarador ad-litem, continuaría interrumpido el proceso, se deberá presentar demanda contra herederos determinados e indeterminados en los términos del artículo 87 del Código General del Proceso.

En todo caso se debe tener en cuenta que el último inciso del artículo 19 de la Resolución SDH-000247 de 2022 sobre la etapa de cobro coactivo precisa que “[e]n desarrollo de los principios de eficacia y economía consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en la etapa de cobro coactivo deberá realizarse el análisis de costo beneficio con el objeto de adelantar la depuración de cartera en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad. Para ello, podrán ser utilizados entre otros los siguientes criterios: antigüedad de la obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial y patrimonio del deudor.”

3.CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder los cuestionamientos formulados:

1. ¿Cuál es procedimiento que debe seguir la Oficina de Gestión de Cobro cuando en curso de un proceso de cobro coactivo fallece el deudor dejando bienes con los cuales se puede garantizar el pago de la obligación que se ejecuta? ¿Se debe interrumpir el proceso de cobro coactivo, una vez se conoce sobre el fallecimiento del deudor?

Las preguntas 1 y 2 se responderán de manera conjunta para indicar que cuando el deudor fallece se debe interrumpir el proceso con el propósito de vincular a sus herederos, pues solo cuando se puedan vincular a dichos herederos se podrá continuar con el proceso y, si hay lugar a ello, seguir adelante con la ejecución, así como con el remate de los bienes embargados y secuestrados.

2. ¿Se debe ordenar vincular al proceso de cobro coactivo a los herederos determinados e indeterminados del deudor, notificándoles el mandamiento de pago de conformidad al Estatuto Tributario?

Sí, la vinculación de los herederos se debe realizar a través de la notificación del mandamiento de pago como lo dispone el artículo 292 del Código General del proceso en concordancia con el artículo 828-1 del Estatuto Tributario.

3. En caso de ser afirmativa la respuesta al interrogante anterior ¿se debe ordenar el emplazamiento de los herederos determinados e indeterminados según lo establecido en el artículo 108 del CGP y concordantes? o ¿basta la notificación del mandamiento de pago de conformidad al Estatuto Tributario y el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por ser el proceso de cobro coactivo un proceso de carácter administrativo y no jurisdiccional?

En el caso de los herederos determinados se debe proceder con la notificación mediante aviso del mandamiento de pago. En el caso de herederos indeterminados no se puede acudir al emplazamiento del artículo 108 del Código General del Proceso, por las razones expuestas en la parte considerativa de este concepto. Por lo tanto, se deberá iniciar la demanda contra

herederos determinados e indeterminados del artículo 87 del mencionado código en donde se efectuarán los correspondientes emplazamientos.

En todo caso se debe tener en cuenta que el último inciso del artículo 19 de la Resolución SDH-000247 de 2022 sobre la etapa de cobro coactivo precisa que “[e]n desarrollo de los principios de eficacia y economía consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en la etapa de cobro coactivo deberá realizarse el análisis de costo beneficio con el objeto de adelantar la depuración de cartera en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad. Para ello, podrán ser utilizados entre otros los siguientes criterios: antigüedad de la obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial y patrimonio del deudor.”

4. En caso de que se deba ordenar el emplazamiento ¿Se debe designar curador ad litem a los Herederos de deudor que no concurran a notificarse del Mandamiento de Pago de forma personal una vez hayan sido emplazados?

Como se indicó en la parte considerativa de este concepto, el emplazamiento dentro del procedimiento de cobro coactivo resulta inaplicable y en consecuente tampoco hay lugar a la designación de curador ad- litem.

En todo caso se debe tener en cuenta que en desarrollo de los principios de eficacia y economía consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en la etapa de cobro coactivo deberá realizarse el análisis de costo beneficio con el objeto de adelantar la depuración de cartera en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ
Directora Jurídica
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisó	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó	Carol Murillo Herrera – Profesional Especializado