

*Exorcedo  
12 sep / 05*



**A.G.R. SECCIONAL IV (BUCARAMANGA)**  
23/08/2005 09:09 a.m. **AL CONTESTAR CITE EL NUR: 216-1-6131**  
I-3523 Actividad: 07 RESPUESTA, Folios: 1, Anexos: 1  
Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA  
Origen: 216 GERENCIA SECCIONAL IV (BUCARAMANGA)  
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

2

**MEMORANDO INTERNO**

**AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
Al contestar cite N.U.R: **216-3-28669**, 24/08/2005 02:34 PM  
Trámite: 435 - CONCEPTO  
I-27775 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: LO ENUNCIADO  
Origen: 216 GERENCIA SECCIONAL IV (BUCARAMANGA)  
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Bucaramanga, 23 de Agosto de 2005

**PARA:            Doctora ANA LIDA PREAFÁN CABRERA, Directora Oficina Jurídica.**

**DE:                HORACIO CRISTANCHO TORRES, Gerente Seccional Santander**

**REFERENCIA: Solicitud de concepto**

Respetada doctora:

En atención a la función de conceptualización adscrita a dicha Oficina, nos permitimos remitir la comunicación suscrita por el doctor CESAR CORTES ENCIOS, Contralor Delegado de la Contraloría Departamental de Santander, sobre la competencia de dicha Departamental para efectuar el cobro coactivo de las deudas por incumplimiento de la tarifa fiscal impuesta a los sujetos de control como lo establece la CGR.

*25 Agosto / 2005  
Dro.  
Soris Pinzón*

Cordialmente

**HORACIO CRISTANCHO TORRES**  
Gerente Seccional Santander

Imma



AUDITORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2005  
OJ-335

No 11453829

Doctor

**CESAR CORTÉS ENCISO**

Contralor Delegado para Procesos de Responsabilidad Fiscal, Procesos  
Administrativos Sancionatorios y Jurisdicción Coactiva

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**

Calle 37 No. 10-30 Edificio de la Gobernación de Santander  
Bucaramanga - Santander

**Ref.-** NUR 216-1-6131 de 23 de agosto de 2005

Solicitud de concepto: Cobro coactivo de cuotas de auditaje

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas, en el oficio de la referencia.

### 1.- LA CONSULTA.-

En su comunicación de fecha 19 de agosto y, radicada ante esta entidad el día 23 de agosto, se ha solicitado adoptar una posición jurídica frente al siguiente interrogante:

*"[. . .] ¿es competencia de la Contraloría General de Santander efectuar el cobro coactivo de las deudas por incumplimiento de la tarifa fiscal impuesta a los sujetos de control como lo establece la CGR, o por el contrario, es nuestro deber regirnos por la ley 42 de 1993, que prima por encima de cualquier acto administrativo que profieran los entes de control, teniendo en cuenta que taxativamente solo contempla las tres arriba mencionadas y no hace mención a las resoluciones de incumplimiento de la tarifa fiscal impuesta a los sujetos de control?"*

Lo anterior, teniendo en cuenta que la relación hecha por el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, no incluye los actos que fijan las tarifas de control fiscal, dentro de la relación de títulos ejecutivos susceptibles de ser cobrados en sede de jurisdicción coactiva por parte de las contralorías.

### 2.- FUNDAMENTOS.-

*Receido  
12-9-05*

Para efecto de absolver la inquietud planteada por usted, se considera necesario formular las siguientes precisiones conceptuales:

- 1.- Se entiende por "jurisdicción coactiva", el privilegio exorbitante reconocido a las autoridades que cumplen funciones administrativas, que les permite cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas constituidas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte. En relación con esta atribución, ha destacado la Corte Constitucional:

*"[. . .] La finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado. La conversión de las entidades vinculadas en "jueces" y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales."<sup>1</sup>*

Por tratarse de un privilegio que de manera excepcional se reconoce a ciertas autoridades, esta atribución debe encontrarse expresamente reconocida en la Constitución o en la Ley.

- 2.- En Colombia, el Código Contencioso Administrativo –C.C.A.- reconoce que los actos administrativos de carácter definitivo y que se encuentren en firme, tienen fuerza ejecutoria, característica que le permite a las autoridades públicas adelantar las actuaciones requeridas, para efectos de obtener el cumplimiento de la obligación impuesta en el acto. En este sentido, establecen los artículos 64 y 79 del C.C.A:

***"Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos***

***Artículo 64.-*** *Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo, serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución en contra de la voluntad de los interesados.*

---

<sup>1</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-666 de 8 de junio de 2000. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

**[ . . . ] Ejecución de créditos a favor de las entidades públicas, o de los particulares**

**Artículo 79.-** Las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva y los particulares por medio de la jurisdicción ordinaria.”

Estos artículos se deben leer en concordancia con lo establecido en los artículos 68 y, 252 de la misma codificación, que por su importancia para dar respuesta al interrogante planteado, también se estima necesario transcribir a continuación:

**“EL MERITO EJECUTIVO DE CIERTOS  
ACTOS Y SENTENCIAS**

**Artículo 68.-** Definición de las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo. Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

1o) 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;

2o) 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;

3o) 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;

4o) 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;

5o) 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;

6o) Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.”

**“DE LA JURIDICCIÓN COACTIVA**

**Artículo 252.- Procedimiento.** *En la tramitación de las apelaciones e incidentes de excepciones en juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva se aplicarán las disposiciones relativas al juicio ejecutivo del Código de Procedimiento Civil.*

Adicionalmente, no se puede pasar por alto, que conforme a lo establecido en el artículo 81 del C.C.A., “[. . .] *En los asuntos departamentales y municipales, se aplicarán las disposiciones de la parte primera de este Código, salvo cuando las ordenanzas o los acuerdos establezcan reglas especiales en asuntos que sean de competencia de las asambleas y concejos.*”

De lo anterior se desprende que tanto las autoridades nacionales, como las territoriales, cuentan con facultades para ejercer jurisdicción coactiva con el objeto de hacer efectivas las obligaciones constituidas a su favor, para lo cual deben dar aplicación al Código de Procedimiento Civil, en lo pertinente y, acatar la distribución de competencias que en esta materia haya realizado el legislador, la ordenanza o, el acuerdo.

- 4.- Además de la atribución reconocida a las autoridades que cumplen funciones administrativas, para exigir de manera directa el cumplimiento de las obligaciones constituidas a su favor, para el caso de los organismos de control fiscal, esta competencia adquiere especiales características, pues la Carta Política les ha extendido esa facultad, permitiéndoles hacer efectivos el valor de los detrimentos ocasionados al patrimonio público, independientemente de que no se trate de la Entidad directamente perjudicada con el mismo; las garantías constituidas para amparar los recursos del erario y, el valor de las multas que pueden ser impuestas por los contralores a sus sujetos de vigilancia (numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política<sup>2</sup>, en concordancia con lo previsto en el inciso quinto del artículo 272 ibídem<sup>3</sup> y, artículos 92 y siguientes de la Ley 42 de 1993).

<sup>2</sup> “**Artículo 268.-** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: [. . .] 5.- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.”

<sup>3</sup> Norma, que en lo pertinente establece: “**Artículo 272.-** [. . .] Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.”

Esta competencia se ejerce conforme a las reglas establecidas por el legislador, que frente a los vacíos que contienen las disposiciones especiales, han facultado a los organismos de control fiscal para acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo y, del Código de Procedimiento Civil, aplicables en materia de jurisdicción coactiva.

- 5.- Ahora Bien, de conformidad con lo establecido por el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, “[p]or la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”:

*“Artículo 112.- De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales como Ministerios, Departamentos Administrativos, Organismos Adscritos y Vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación.” – Resaltado por fuera del texto original-*

Esta disposición reiteró, el reconocimiento que ya se había hecho en el C.C.A., a las entidades del orden nacional, para hacer efectivos los créditos constituidos a su favor.

De la norma transcrita y, de lo precisado en este escrito, resulta claro que la jurisdicción coactiva ejercida por la Contraloría General de la República, no sólo se limita a los aspectos reconocidos por el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política, sino que adicionalmente comprende, la posibilidad de hacer efectivos los créditos constituidos a su favor en cualquier acto administrativo.

La tarifa de control fiscal a cargo de cada sujeto de vigilancia, es determinada por la Contraloría General de la República en actos administrativos y, por ende, bien puede el referido organismo hacer efectivo su cumplimiento a través del proceso de jurisdicción coactiva, reglamentado por lo dispuesto en los artículos 79 y 252 del C.C.A. y, de las normas aplicables a esta materia en el Código de Procedimiento Civil.

---

- 6.- En el caso de las contralorías departamentales, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 617 de 2000, que estableció reglas para lograr el saneamiento fiscal de las entidades territoriales, en cuanto dispuso:

***“Artículo 9o. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. [. . .]***

***Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización. [. . .]*** –Resaltado y subrayado por fuera del texto original-

Esta disposición derogó lo previsto en el artículo 13 de la Ley 330 de 1996, que estableció reglas especiales para las contralorías departamentales y, previó como un deber a cargo de las entidades descentralizadas del nivel departamental y, de los sujetos de control fiscal de su vigilancia, girar directamente a la contraloría las partidas asignadas en sus respectivos presupuestos por concepto de cuota de fiscalización.

De igual forma, es preciso tener en cuenta que el artículo 9° de la Ley 617 de 2000, fue modificado por lo establecido en el artículo 17 de la Ley 715 de 2001, y su término de aplicación prorrogado, por los artículos 65 de la Ley 863 de 2003 y 1° de la Ley 901 de 2004.

Sin embargo, ni la Ley 330 de 1996, ni la Ley 617 de 2001, ni sus prórrogas, previeron las consecuencias que podía generar el no pago de la obligación, así como tampoco, qué autoridad sería la competente para exigir el cobro por vía de jurisdicción coactiva.

Lo anterior no necesariamente significa que la Contraloría Departamental de Santander, no cuente con competencia para que por vía de jurisdicción coactiva, recupere el valor de las cuotas de fiscalización que le han debido cancelar, pues es preciso verificar en el acto que define la estructura y funciones de ese organismo de control, si dicha facultad le fue confiada en forma expresa y amplia, de tal suerte que no se encuentre limitada a la

recuperación de los títulos ejecutivos relacionados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993<sup>4</sup>.

Si tal atribución no le ha sido expresamente conferida, será necesario tramitar proyecto de Ordenanza en el cual se le reconozca competencia para ejercer jurisdicción respecto de los créditos constituidos a su favor, pues no se puede desconocer que al tenor de lo establecido en el numeral 1º del artículo 300 de la Constitución Política, que se debe leer en concordancia con lo regulado por el numeral 15 del artículo 62 y en el artículo 337 del Decreto Ley 1222 de 1986, aún vigentes, esta es una función que le corresponde a las asambleas departamentales. En efecto, establecen las referidas disposiciones:

#### **"CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

*[. . .] Artículo 300. Modificado. Acto Legislativo. 01/96, Art. 2º. Corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas:*

*1.- Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento."*

#### **"DECRETO LEY 1222 DE 1986**

*Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.*

*[. . .] Artículo 62. Son funciones de las Asambleas:*

*[. . .] 15. Arreglar todo lo relativo a la organización, recaudación, manejo e inversión de las rentas del Departamento; a la formación y revisión de cuentas de los responsables y la represión y castigo del fraude;*

*[. . .] Artículo 337. En los asuntos departamentales y municipales, se aplicarán las disposiciones sobre procedimientos administrativos de la Parte Primera del Decreto-ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), salvo cuando las ordenanzas o los acuerdos*

---

<sup>4</sup> Establece el referido artículo: "[. . .] Prestan mérito ejecutivo: 1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas. 2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago. 3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.



*establezcan, reglas especiales en asuntos que sean de competencia de las Asambleas y Concejos.*

Hasta que tal acto administrativo no se profiera, sólo será competente para ejercer esta atribución, la dependencia u organismo a la cual, la Ordenanza haya reconocido la facultad de ejercer jurisdicción coactiva, con el objeto de hacer efectivos los créditos constituidos a favor del departamento, nivel territorial del cual hace parte la respectiva Contraloría Departamental.

- 7.- Finalmente, no se puede pasar por alto la necesidad de advertir, sobre las precauciones que sería conveniente tomar, para efectos de que los valores recaudados por fuera de la vigencia fiscal en que se hayan causado, se encuentren aforados dentro del presupuesto del año siguiente y, puedan ser percibidos por la Contraloría Departamental, toda vez que al tenor de lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, estatuto orgánico del presupuesto a cuyas disposiciones deben adaptarse las entidades territoriales al expedir sus propias reglamentaciones,

*"[. . .] Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.*

*Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*

*Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*

*El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente Artículo (Ley 38 de 1989, art. 72, Ley 179 de 1994, art. 38, Ley 225 de 1995, art. 8o.)."*

De lo contrario, los valores que sean recaudados en ejercicio de la jurisdicción coactiva, sólo podrán ingresar a las arcas del departamento.

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, con base en la información que ha sido suministrada por usted a este Despacho y, por tanto, no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,



**ANA LYDA PERAÑÁN CABRERA**  
Directora Oficina Jurídica

c.c. *Gerente Seccional de Santander*  
*Grupo de Participación Ciudadana*

DPA