



13 DC Katherine 110.071.2008
31-10/08

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

7.2

Bogotá,

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Numero Radicacion: 2-2008-030911
Fecha Radicacion: 29 Oct 2008 11:19:10
178-AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
No.Folios:3 No. Anexos:0

*Dr. Dapies y
Dr. Rafael
X Klaus
pueden
adff*

Doctora
ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA
Auditora General
Auditoría General de la República
Carrera 10 No. 17 – 18 Piso 9
Bogotá, D.C.



Fecha 29/10/2008 14:36:18
Asunto : SOLICITUD CONCEPTO
Destino : / Rem CIU MINISTERIO DE HACIENDA Y C
Rad No 2008-233-005408-2
Us Rad. ACLOPATOFSKY
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Asunto: Solicitud de Concepto
Temas: Reglamento Interno de Cartera
Cobro Coactivo Cuotas de Fiscalización por
contralorías territoriales

Respetada doctora Ana Cristina:

A propósito de consultas elevadas ante esta Dirección respecto a la aplicación de la Ley 1066 de 2006 para las contralorías territoriales hemos atendido el contenido del Concepto 1882 de 2008 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. No obstante se nos han presentado otras dos inquietudes sobre las cuales solicitamos su concepto:

1. Necesidad o no de expedir un reglamento interno de cartera propio para la respectiva contraloría o la aplicación directa del existente para la entidad territorial.
2. La extensión o no a las contralorías territoriales de la facultad de cobro coactivo sobre cuotas de fiscalización de entidades descentralizadas del nivel correspondiente.

Sobre una y otra inquietud nos permitimos poner a consideración las siguientes reflexiones.

1. Reglamento interno de cartera

Si se tomara como referente el proceder de la Contraloría General de la República pudiera expresarse que cada contraloría territorial estaría en capacidad de expedir su particular reglamento interno de cartera, más aún cuando la estructura de las contralorías puede diferir bastante de las estructuras de las entidades territoriales, lo cual se constituye en el elemento caracterizador al momento de determinar particularmente la fijación de funciones y el

23 OCT 2008

*XAMG
29.10.08
adff*



Libertad y Orden

ejercicio de las competencias para efectos del cobro coactivo. De la misma manera y bajo el supuesto de que la mención a la categoría "*entidades públicas*" que hace el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 no equivale necesariamente a la personalidad jurídica también se podría entender que las contralorías territoriales estarían en la obligación de expedir su propio reglamento interno de cartería.

La interpretación anterior también puede respaldarse a partir de la literalidad del numeral 1º del artículo 2 de la citada ley cuando establece en cabeza de la correspondiente "*máxima autoridad o representante legal*" de las entidades públicas la competencia para expedir el reglamento interno de cartería. Así, ante la evidencia de que las contralorías territoriales carecen de personería jurídica y por lo mismo de representante legal, la máxima autoridad de la correspondiente entidad (el Contralor) estaría en la obligación de expedir el reglamento interno de cartería.

No obstante, las lecturas anteriores siempre pueden tropezar con una interpretación restrictiva de la categoría conceptual "*entidad pública*" a la que se refieren los artículos 2 y 5 de la Ley 1066 de 2006, asociándola a la personalidad jurídica de la cual carecen las contralorías, motivo ésto organismos deberían aplicar el reglamento interno de cartería de la entidad territorial correspondiente.

2. Cuotas de Fiscalización y cobro coactivo

En relación con el segundo interrogante es necesario resaltar la naturaleza tributaria de tales cuotas de fiscalización, lo que lleva al análisis del elemento subjetivo del tributo, particularmente del sujeto activo en su expresión de titularidad de la potestad tributaria. En este sentido la potestad tributaria derivada y por lo mismo la posibilidad de regulación de algunos de los elementos¹ corresponde al concejo municipal o la asamblea departamental sin que deba hablarse de titularidad de la misma en cabeza de las contralorías territoriales.

Desde la perspectiva del sujeto activo de la obligación tributaria, es decir, de quien tiene la competencia para su administración (dentro de lo que cabe la función de cobro) no existe norma especial de rango legal que la ubique en cabeza de las contralorías territoriales, razón por la cual podría llegarse a la conclusión normal de que quien es el sujeto activo de la potestad tributaria también lo es de la obligación tributaria y por lo mismo corresponde a la entidad territorial su administración dentro de lo cual se halla el ejercicio de la función de cobro.

Se podría hablar sí, de una destinación específica de las sumas recaudadas por cuotas de fiscalización hacia la financiación de los gastos de las contralorías, pero, no propiamente de

¹ Por ejemplo la fijación de la tarifa en contralorías municipales y distritales, y una vez finalice la vigencia de la Ley 1151 de 2008 la de las contralorías departamentales.

200



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

una titularidad ni de la potestad tributaria, ni de la obligación tributaria en cabeza de las contralorías territoriales.

Así, desde una perspectiva eminentemente tributaria podría descartarse la posibilidad de que las contralorías territoriales pudieran ejercer la función de cobro respecto a las cuotas de fiscalización de los entes descentralizados, pero, permitírseles tal posibilidad sólo a los títulos ejecutivos a los que se refiere el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 en razón al contenido de los artículos 71, 90 y 91 de la misma ley.

Las anteriores constituyen apenas algunas reflexiones que eventualmente pueden servir a la Auditoría General de la República al momento de dilucidar los asuntos objetos de interrogante.

Atentamente,

Luis Fernando Villota Quiñones
Subdirector de Fortalecimiento Institucional territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

LFVQ/JMG

3



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20081100061381
Fecha: 05-12-2008

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Al contestar cite esta No. 1-2008-078302
3 12 2008 11:32:4 Remite: PRA-2008-107233.1
DIRECCION GENERAL DE APOYO FISCAL
Edificio Avance 173-AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Bogotá D.C.,

110.071.2008

Doctor
LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Bogotá D.C.

Devolver Copia Firmada

REFERENCIA: Rad. 2008-233-005406-2
Reglamento Interno de Cartera Contralorías Territoriales.
Cobro Coactivo Cuotas de Fiscalización por contralorías territoriales.

Respetado Doctor Villota:

Esta oficina recibió su consulta donde plantea que respecto de la aplicación de la Ley 1066 de 2006 para las contralorías territoriales esa dirección ha atendido el contenido del concepto 1882 de 2008 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Sin embargo les han presentado dos inquietudes sobre las cuales solicita se conceptúe:

1. Necesidad o no de expedir un reglamento interno de cartera propio para la respectiva contraloría o la aplicación directa del existente para la entidad territorial.
2. La extensión o no a las contralorías territoriales de la facultad de cobro coactivo sobre cuotas de fiscalización de entidades descentralizadas del nivel correspondiente.

Respecto de la necesidad de expedir un reglamento interno de cartera para las Contralorías Territoriales se plantea lo siguiente:

5 DIC 2008

[Handwritten signature]
21/12/08



El artículo 272 de la Constitución Política¹ establece para los contralores departamentales, distritales y municipales las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 *ibidem*².

El artículo 268 numeral 5° preceptúa: "El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

5°. *Establecer las responsabilidades 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*".

De acuerdo con lo anterior la Constitución Política establece como una atribución de los contralores el recaudo de las sanciones pecuniarias que lleguen darse por la responsabilidad derivada de la Gestión Fiscal así como el correspondiente ejercicio de la Jurisdicción Coactiva para tal fin.

¹ Constitución Política "ARTICULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. (...)

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."

² Constitución Política ARTICULO 268. El Contralor General de la República <sic> tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
 2. Revisar y fonecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
 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.
 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
 10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
 11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
 13. Las demás que señale la ley.
- Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

La Ley 1066 de 2006 en su artículo 2º dispuso que las entidades públicas que tengan a su cargo recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.³

En este orden de ideas se considera que las Contralorías Territoriales si están en el deber de expedir su reglamento interno de cartera, pues es una obligación de las entidades que recaudan caudales públicos y como ya se observó a dichas contralorías constitucionalmente se les asignó la atribución de recaudar los montos que provengan de las sanciones pecuniarias que impongan y de los fallos con responsabilidad fiscal que emitan.

Acerca de la extensión o no a las contralorías territoriales de la facultad de cobro coactivo sobre cuotas de fiscalización de entidades descentralizadas del nivel correspondiente se hacen las siguientes consideraciones:

La H. Corte Constitucional en Sentencia C-1148 de 2001 sobre la tarifa de fiscalización expresó:

"5.2 Al respecto, hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la "tarifa de control fiscal" no está enmarcada dentro de los conceptos de "tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les prestan o participación en los beneficios que les proporcionen" (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta)."

Por su parte, la ley 617 de 2000 establece la obligación para las entidades descentralizadas del orden Departamental, Distrital y Municipal de pagar cuotas de fiscalización a las Contralorías según su respectivo nivel pero no señala la forma de

³ Ley 1066 de 2006 ARTÍCULO 2o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR. Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán: 1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago

recaudo.

Las contralorías territoriales son una sección dentro del presupuesto general del respectivo ente territorial, por lo cual no tiene un presupuesto propio, sino asignación presupuestal que deberá incluir las transferencias del nivel como las cuotas de fiscalización del nivel descentralizado. En otras palabras los órganos de control no tienen presupuesto de ingresos, por ser solamente una sección en el presupuesto de gastos del respectivo ente territorial, razón por la cual no puede recibir ingresos distintos a la apropiación presupuestal que le asigna el departamento, distrito o municipio según corresponda.

Al respecto esta oficina se pronunció en concepto de fecha 24 de agosto de 2004, dirigido Contralor General de Huila así:

"Ahora bien, los entes de control son solo un segmento del presupuesto del ente territorial, en consecuencia, de conformidad con las normas y principios generales de presupuesto los recursos con que las contralorías sufragan los gastos a que se refiere la ley 617 de 2000, no son recaudados directamente por éstas, sino que, como apropiación asignada en el presupuesto general del departamento, les son situados por la Secretaría de Hacienda del departamento, distrito o municipio de acuerdo al Plan Anual de Caja.

En estos términos, las sumas que los entes de control obtengan por conceptos diferentes constituyen un ingreso ocasional y en tal virtud, forman parte el presupuesto de rentas del ente territorial, como se infiere de lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto: – 6 –

Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

La anterior disposición aplica al nivel territorial por mandato constitucional, contenido en el artículo 352, según el cual las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la República) aplican a las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo en lo relacionado con la programación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto...

Por la anterior razón, si la Contraloría recauda dineros, debe trasladarlos a la tesorería departamental, distrital o municipal de que se trate. En otras palabras, no pueden disponer directamente de ellos por cuanto la autonomía presupuestal que por mandato constitucional tienen, supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en el Presupuesto; pero no significa que no requieran del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en





cuanto a la programación, aprobación y ejecución presupuestal.”

Como ya se mencionó el artículo 272 de la Constitución Política señala para los controladores departamentales, distritales y municipales las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 ibidem.

El artículo 268 menciona una serie de atribuciones al Contralor General y en el numeral 13 establece las demás que señale la ley, si bien es cierto la ley 617 de 2002 no dispone como se recauda la tarifa de fiscalización, la ley 106 de 1993 en el artículo 4 le otorga al Contralor General la atribución de cobrar dichas cuotas así:

“ARTÍCULO 4o. AUTONOMIA PRESUPUESTARIA. <Ver Jurisprudencia Vigencia en relación con lo dispuesto en la Sentencia C-1550-00 de la Corte Constitucional sobre la vigencia de este Artículo> La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto.

Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada. ..”

En este sentido la Contraloría General puede cobrar la deuda por concepto de cuota de fiscalización como quiera que tiene la facultad de fijar, conforme a una fórmula establecida por la ley, el valor de la misma para cada uno de sus entes vigilados, facultad que ejerce expidiendo anualmente una resolución mediante la cual a parte de indicar el valor de la cuota, señala a cada vigilado el plazo para efectuar el pago, acto administrativo que se constituye como título ejecutivo, es decir en la base para un eventual cobro por jurisdicción coactiva.

Las Contralorías territoriales por su parte no fijan las cuotas de fiscalización de sus vigilados, es la misma ley la que la estableció y en tal virtud, no cuentan con un título que les preste mérito ejecutivo, motivo por el cual no surge con claridad el mecanismo para la realización del cobro, no obstante existir la posibilidad para los controladores territoriales de recaudar y cobrar las cuotas de fiscalización, de conformidad lo dispuesto en el artículo citado y en la extensión normativa.

Ahora bien, en el evento de realizarse el cobro, por no tener presupuesto propio, es preciso recordar que si recaudan dineros deben trasladarlos a la tesorería departamental, distrital o municipal que corresponda y no podrán disponer directamente de estos recursos ya que tienen que haber sido apropiados dentro del Presupuesto del ente territorial a la respectiva Contraloría, todo esto en cumplimiento



de lo establecido en el artículo 345 de la Constitución Política, que reza:

"Art. 345.- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gasto. (...)"

Con las anteriores precisiones jurídicas se espera haber dilucidado sus inquietudes

El presente concepto, al tener del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,



DAYRA ENIA CONGICION PERICO
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: María Katherine Ramírez Navarrete.
Abogada Oficina Jurídica