
 <b>NTC ISO</b> <b>9001:2008</b>	<b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA</b>		
	<b>OFICIO No.</b> <span style="font-size: 2em; font-weight: bold;">003 47</span>	<b>PÁGINA 1 de 3</b>	

Barrancabermeja, veintisiete (27) de marzo de dos mil doce (2012).

Señores

**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Carrera 10 No. 17-18 Piso 9°.

Tels. (091) 3186800 Ext.167-108-119-110-122.

Bogotá D.C.

**Asunto:** Solicitud de Concepto Jurídico. Muerte del Implicado y/o investigado en Procesos de Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva y Sancionatorios Administrativos. Emplazamiento a Herederos.

La suscrita Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, con base en la Constitución Política de Colombia, la que en su artículo 23, consagra el derecho fundamental de petición, el cual se encuentra desarrollado en el Código Contencioso Administrativo, que en el artículo 25 contiene, como expresión del derecho de petición, el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales e impone la obligación de que su trámite se realice bajo los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad..."; formulamos las siguientes **consultas**:

1. Caso Concreto. ¿Cuál el trámite procesal ha seguir en un proceso de Responsabilidad Fiscal, que se encuentra para resolver recurso de apelación contra el fallo proferido **con** responsabilidad Fiscal contra un investigado que fallece antes de ser proferido el fallo de segunda instancia? ¿Deberá suspenderse el proceso y continuarlo con los herederos –emplazamiento- o deberá archivar por causa de la muerte del investigado, por no encontrarse aún ejecutoriado el Fallo?
2. ¿Cuál el trámite procesal a seguir en los procesos Administrativos Sancionatorios que se encuentran en trámite –etapa de pruebas- contra una persona que fallece antes de proferirse decisión alguna.
3. ¿Cuál el trámite procesal a seguir en los Procesos de Jurisdicción Coactiva que se adelantan contra una persona que fallece durante el trámite de los mismos?



Sustento, los anteriores interrogantes, atendiendo a las siguientes consideraciones normativas y de doctrina:




**Rad No 2012-233-002125-2**  
 Us Rad. JELOAIZA

Fecha 28/03/2012 11:20:15  
 Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTO.  
 Destino : / Rem CIU CONTRALORIA MUNICIPAL DE B  
 www.orteogel.org - Sistema de Gestión

*Revis. Mel*  
*27 MAR 2012*  
*9:53 AM*  
**28 MAR 2012**

 NTC ISO 9001:2008	<b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA</b>		
	OFICIO No. 003 47 -	PÁGINA 2 de 3	

## I. Normatividad

- **Artículo 19 de la Ley 610 del 2000, que a la letra dice:**



“Muerte del implicado y emplazamiento a herederos. En el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirán el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión Muerte del implicado y emplazamiento a herederos. En el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión”.

- **Artículo 94 del Código Civil** –derogado por la Ley 57 de 1887. Artículo 45, y subrogado por la Ley 57 de 1887, artículo 9º-. Que señala, que la existencia de las personas termina con la muerte. Del mismo modo, de acuerdo con el Artículo 96 y ss del mismo código, la muerte, en los casos allí tipificados, es objeto de presunción.
- **Concepto 80112-0360** del 9 de febrero de 2001 de la Contraloría General de la República, Oficina Jurídica.

## II. Doctrina.

- Libro **“TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL, ASPECTOS SUSTANCIALES Y PROCESALES”**, págs. 526 y 527. Autor Uriel Alberto Amaya Olaya. CAPITULO DECIMOPRIMERO “OTROS ASPECTOS PROCESALES”. Numeral **“IV La muerte del implicado y emplazamiento a herederos”**.

El autor desarrolla el tema explicando que “esta situación no prevista en la Ley 42 de 1993, ha sido objeto de severas críticas que denotan la posible inconstitucionalidad de la figura, las cuales se acogen en el sentido expuesto por oficina jurídica de la Contraloría General de la República, al precisar que de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Ley 610 la responsabilidad fiscal es de estricto carácter personal, “... y al no existir

 NTC ISO 9001:2008	<b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA</b>		 3 CERTIFICADO
	OFICIO No. 003 47 7.3	PÁGINA 3 de 3	

un fallo debidamente ejecutoriado en contra del responsable fiscal antes de su muerte, dicha responsabilidad no es transmisible a sus herederos", es decir que no se podría extender el proceso a los herederos del presunto responsable fallecido, cuando en cabeza suya no se produjo ninguna decisión de fondo. En consecuencia, "...el artículo 19 de la ley 610 es imposible aplicarlo si el presunto responsable muere antes de proferirse el fallo con responsabilidad fiscal". (Contraloría General de la República, Oficina Jurídica. Concepto 80112-0360 del 9 de febrero de 2001). - Subrayas fuera de texto-

(...)

Solo en el caso de que el fallecimiento acaezca en forma posterior a la producción del fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se afecta el pasivo de la sucesión, por tratarse de una obligación que consta en un título que presta mérito ejecutivo, al tenor del artículo 600 del CPC.

(...)"

En este orden de ideas, y en caso de proseguirse con los procesos en cabeza de los herederos, previo emplazamiento, ¿se estarían vulnerando los derechos constitucionales de los herederos? Por otra parte, en caso de archivarse el proceso, sin continuar el mismo con los herederos, ¿se estaría vulnerando el debido proceso, especialmente la norma que ordena citarlos y emplazarlos para seguir con ellos el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, para que respondan hasta concurrencia de su participación en la sucesión, en el evento de la muerte del gestor fiscal antes de proferirse fallo en su contra debidamente ejecutoriado?

Agradezco su pronta colaboración,

Atentamente,



**ANA MILENA HINCAPIÉ GONZÁLEZ**

C.C. 63.553.493 de Bucaramanga.

Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva  
Contraloría Municipal de Barrancabermeja

*Memorando Interno*



Radicado No: 20121100012453

Fecha: 10-04-2012

Bogotá D. C.,  
110

**PARA:** Dr. JOSÉ LUIS FRANCO LAVERDE  
Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

**DE:** LUZ ADRIANA VIVAS GARCIA  
Directora Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Solicitud de apoyo para emitir concepto a la Contraloría Municipal de Barrancabermeja

De manera atenta me permito solicitar el apoyo a la Oficina Jurídica para emitir pronunciamiento de fondo con el fin de dar respuesta a la Contraloría Municipal de Barrancabermeja.

Lo anterior en razón a que el concepto solicitado trata sobre muerte de implicado y/o investigado en Procesos de Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva y Sancionatorios Administrativos.

Cordial Saludo,

  
LUZ ADRIANA VIVAS GARCIA  
Directora Oficina Jurídica

AS-Mu-  
11/09/12  
2:42pm

Anexo: Copia del concepto solicitado por la Contraloría Municipal de Barrancabermeja.

Proyectó: AMDT - Profesional Of. Jurídica

11 ABR. 2012

**25 ABR. 2012**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20121100022281

Fecha: 20-04-2012

99111160057C1002344

Bogotá,  
110

C.J. 110. 019. 2012

Doctora

**ANA MILENA HINCAPIÉ GONZÁLEZ**

e.mail: [info@contraloriabarrancabermeja.gov.co](mailto:info@contraloriabarrancabermeja.gov.co)

Calle 48 No. 17-25 B/ Colombia

Teléfono: 622 3413

Barrancabermeja - Santander

**Referencia:** Rad. No. 2012-233-002125-2

Concepto sobre Procesos de Responsabilidad Fiscal, Administrativos Sancionatorios y de Jurisdicción Coactiva.

Respetada Doctora Hincapié:

En atención a la petición de la referencia, de manera atenta resolvemos sus inquietudes en los siguientes términos:

**Síntesis de la consulta.-**

Por escrito usted solicita a esta Oficina conceptuar sobre lo siguiente:

- *Cuál el trámite procesal ha seguir en un proceso de Responsabilidad Fiscal, que se encuentra para resolver recurso de apelación contra el fallo proferido con responsabilidad Fiscal contra un investigado que fallece antes de ser proferido el fallo de segunda instancia? ¿Deberá suspenderse el proceso y continuarlo con los herederos –emplazamiento- o deberá archivar por causa de la muerte del investigado, por no encontrarse aún ejecutoriado el Fallo?*
- *¿Cuál el trámite procesal a seguir en los procesos Administrativos Sancionatorios que se encuentran en trámite –etapa de pruebas- contra*

24 ABR. 2012  
D/Amor 2012

una persona que fallece antes de proferirse decisión alguna.

- ¿Cuál el trámite a seguir en los Procesos de Jurisdicción Coactiva que se adelantan contra una persona que fallece durante el trámite de los mismos?

### 1) Consideraciones preliminares.-

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que en virtud de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este órgano de control no se pronuncia de forma anticipada sobre toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas y que deban ser evaluadas en desarrollo de un proceso Auditor, sin perjuicio de las facultades de advertencia que pueden ser emitidas en virtud de lo previsto en el numeral 7 del artículo 5 del Decreto 267 de 2000. Por tal razón, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas que eventualmente puedan llegar a ser objeto de nuestra vigilancia, lo cual nos obliga a emitir pronunciamientos de carácter general y abstracto, coherente con el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo ordenado por la Constitución Política de Colombia.

### 2) Consideraciones de la Oficina Jurídica.-

De conformidad con la Ley 610 de 2000, en su artículo 47 se profiere auto de archivo en los Procesos de Responsabilidad Fiscal en los siguientes casos:

*"ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma."*

Respecto al interrogante planteado por Usted en su escrito de fecha 28 de marzo de 2012, referente al archivo o no de un Proceso de Responsabilidad Fiscal en donde está pendiente proferir el fallo de segunda instancia, es claro el anterior artículo al definir cuáles son las causales para archivar un proceso de esta naturaleza y dentro de ellas no se encuentra la muerte del responsable fiscalmente y así mismo lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia C-131 de 2003, que en uno de sus apartes manifiesta lo siguiente:

*"En sucesivos pronunciamientos la corte constitucional ha reiterado el criterio según el cual la responsabilidad fiscal "no tiene un carácter sancionatorio ni penal". al respecto ha sostenido la corte*

que "la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos." (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Como lo ha advertido la corte, dicho proceso de responsabilidad fiscal es de carácter administrativo, se rige por las normas de la ley 610 de 2000 y, en los asuntos no previstos por ella, remite, en su orden, a las disposiciones del código contencioso administrativo, al código de procedimiento civil y al código de procedimiento penal, "en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal" (artículo 66 de la ley 610 de 2000).

Sobre la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal ha sostenido esta corporación:

"El proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa; de ahí que la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad del procesado constituya un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa."

Más recientemente, la corte ha resumido la doctrina constitucional sobre la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, subrayando el carácter no penal o disciplinario del mismo:

"Cabe destacar que este tipo de responsabilidad -la fiscal- se establece mediante el trámite de un proceso eminentemente administrativo, inicialmente regulado en la ley 42 de 1993 para el ámbito financiero y después en la ley 610 de 2000 para todos los casos, definido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que, con la observancia plena de las garantías propias del debido proceso, le compete adelantar a las contralorías a fin de determinar la responsabilidad que les asiste a los servidores públicos y a los particulares, por la mala administración o manejo de los dineros o bienes públicos a su cargo. a través del mencionado proceso, se persigue pues una declaración jurídica mediante la cual se defina que un determinado servidor público, ex-servidor o particular, debe responder patrimonialmente por la conducta dolosa o culposa en la realización de su gestión fiscal."

Respecto a su segundo interrogante, sea lo primero tener en cuenta que el Proceso Administrativo Sancionatorio no pretende resarcir, ni reparar el daño sino que es un medio conminatorio que se fundamenta en el poder correccional del Estado.

Es decir, en el terreno del derecho disciplinario, el derecho sancionador de la Administración se concreta en la facultad que se le atribuye a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios. Con esta potestad disciplinaria se busca particularmente asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. art. 209).

Quiere decir lo anterior, que por tratarse de una sanción a ser impuesta por la comisión de una determinada falta, no puede continuarse el proceso contra los herederos del fallecido, sino aplicarse lo preceptuado en el Artículo 29 de la Ley 734 de 2002:

**"ARTÍCULO 29. CAUSALES DE EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA.** Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:

1. La muerte del investigado."

La Corte Constitucional al referirse la potestad sancionadora del Estado en sentencia C-595/10 expresó lo siguiente:

*"El ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso. El Constituyente de 1991 hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 superior), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias. No obstante, no todo el derecho es de orden penal y, por lo tanto, no toda sanción soportada en el derecho tiene tal carácter, dado que es posible encontrar "reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo, correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría, las que, en veces(sic), coinciden sobre los mismos hechos, sin resultar incompatibles o sin ser excluyentes. Cada una de estas regulaciones puede corresponder a órdenes jurídicos parciales y especializados de origen y expresión constitucional; pero, además, bien pueden encontrarse en la ley, ya porque el Constituyente ha reservado a ella la potestad de regulación en la materia, la ha autorizado, o no la prohíbe." Dichos órdenes jurídicos parciales y especializados cuentan con sus propias reglas, las cuales pueden diferenciarse de la normatividad sustantiva y procedimental del derecho penal, según se ha indicado. De ahí que esta Corte haya señalado que lo preceptuado por el artículo 29 de la Constitución: "no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas." De esta manera, este Tribunal ha señalado que las garantías del debido proceso penal o los principios del derecho penal son aplicables con ciertos matices a las demás formas de actividad sancionadora del Estado, conforme a las diferencias establecidas. En efecto, "mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, ya que en éste no solamente se afecta el derecho fundamental a la libertad sino que, además, sus mandatos se dirigen a todas las personas, en otros ámbitos sancionatorios su aplicación es atenuada en razón de la naturaleza de la actuación, de los fines que se persiguen con ella y del hecho de que sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones para las que se han establecido determinados deberes especiales."*

En cuanto a su último interrogante me permito señalar que el proceso de cobro coactivo es una función que por disposición organizacional, conforme a la ley, asume o debe asumir un organismo estatal y por asignación específica un servidor público administrativo suyo, para que sin recurrir a los estrados judiciales ordinarios, hagan efectivas, por la vía ejecutiva, las obligaciones expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción.

Y específicamente, en el tema del fallecimiento del deudor durante el trámite de este tipo de procesos debe darse aplicación a lo preceptuado en el artículo 820 del Estatuto Tributario:

**"ARTICULO 820. FACULTAD DEL ADMINISTRADOR.** Los administradores de Impuestos Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar



bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución, allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes." (subrayado y negrillas fuera de texto).

Finalmente el artículo 831 del mismo Estatuto consagra cuáles son las excepciones aplicables a este tipo de proceso, y, entre ellas no existe la muerte del deudor.

Este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Atentamente,



**LUZ ADRIANA VIVAS GARCÍA**  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: AMDT - P.U. *Mkt*

Anexo: Copia Conceptos 110.037.2005 y 110.027.2009