

SJA - ATC 2014000718



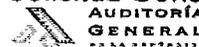
26/2

100-1142763

Ibagué, 30 SEP 2014

Doctor:  
JOSE LUIS FRANCO LAVERDE  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestion Fiscal  
AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Av. La Esperanza entre carreras 62 - 64. Ed. Gran Estación II, piso 10 costado  
occidental  
Bogotá D.C.

REF: Solicitud Concepto



Respetado doctor Franco.

Fecha 01/10/2014 16:07:40 Us Rad. LACANON  
Asunto : SOLICITUD CONCEPTO  
Destino : / Rem CIU contraloría municipal de i  
www.orfeogpl.org - Sistema de Gestión

EDWIN RIAÑO CORTES, en mi condición de Contralor Municipal de Ibagué-Tolima, Respetuosamente me permito solicitarle su valioso concepto en relación al siguiente tema:

La Ley 1066 del 2006 estableció un procedimiento general - Estatuto Tributario - para que todas las entidades del Estado lo apliquen en los procesos de cobro, debiendo entenderse que de él sólo se excluyeron las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Esta norma perseguía dos objetivos: dotar de jurisdicción coactiva a todas las Entidades del Estado, incluyendo a los órganos autónomos y entidades con régimen especial previsto en la Constitución; y dos unificar el procedimiento de cobro coactivo para todas ellas, utilizando las herramientas de eficiencia y flexibilidad previstas en el Estatuto Tributario.

Posteriormente la ley 1437 del 18 de enero de 2011 en su artículo 100 prescribe: Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

"Ibagué Bajo Control, Compromiso de Todos"

01 OCT 2014

Handwritten signature and date: 06-10-14

Handwritten notes: 14 000 / 100 (40)





1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.”

Con base en lo anterior se debe volver a implementar de manera íntegra al interior de las contralorías, el procedimiento de jurisdicción coactiva previsto en el capítulo IV de la ley 42 del 26 de enero de 1993 para los fallos con responsabilidad fiscal?

Frente a los procesos administrativos sancionatorios les aplica únicamente el procedimiento dispuesto en el estatuto tributario conforme lo señala la ley 1066 de 2006.

Siendo normas especiales tanto la ley 42 del 26 de enero de 1993 como la Ley 1066 del 29 de julio de 2006, cual debe aplicar preferentemente a los procesos coactivos generados en fallos con responsabilidad fiscal iniciados después del 2 de julio de 2012 fecha de entrada en vigencia la ley 1437 de 2011 “CPACA”.

Atentamente,

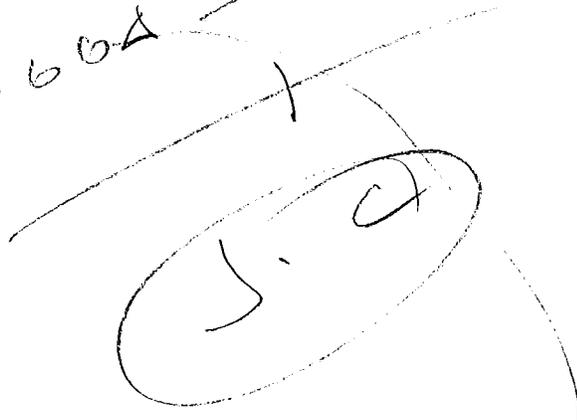
EDWIN RIAÑO CORTES  
Contralor Municipal

“Ibagué Bajo Control, Compromiso de Todos”

bul

F.T.

10604



CPAC

some report

4/2/07. 610

C.F.

CPAC

-dep

1437

F.

Colan Coli

Ly 42 -> F.T

CPAC

**FAVOR DEVOLVER  
ESTA FORMALIDAD**



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 20141100048841

Fecha: 14-11-2014

Bogotá, D.C.; 45/6333376400  
110

SIA-ATC 2014000718

Doctor  
**EDWIN RIAÑO CORTES**  
Contralor Municipal de Ibagué  
Calle 9 No. 2-59  
Ibagué, Tolima

Asunto: Solicitud de concepto

Respetado Señor Contralor:

## 1. ANTECEDENTE

Mediante oficio con radicación No. 2014-233-005382-2 remitido por competencia a esta Oficina Jurídica, solicita se emita concepto jurídico relacionado con la aplicación de los procedimientos en los procesos de cobro coactivo contenidos en la Ley 1066 de 2006, o en su defecto las reglas de procedimiento establecidas en la Ley 1437 de 2011, así:

*Con base en lo anterior se debe volver a implementar de manera integra (sic) al interior de las contralorías, el procedimiento de jurisdicción coactiva previsto en el capítulo IV de la ley 42 del 26 de enero de 1993 para los fallos con responsabilidad fiscal?*

*Frente a los procesos administrativos sancionatorios les aplica únicamente el procedimiento dispuesto en el estatuto tributario conforme la ley 1066 de 2006.*

*Siendo normas especiales tanto la ley 42 del 26 de enero de 1993 como la Ley 1066 del 29 de julio de 2006, la cual debe aplicar preferentemente a los procesos coactivos generados en fallos con responsabilidad fiscal iniciados después del 2 de julio de 2012 fecha de entrada en vigencia la ley 1437 de 2011 "CPACA".*

14 NOV. 2014

*Antes de brindar una respuesta a su solicitud, debemos advertir que la misma se efectúa con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista generales que no comprometen la responsabilidad de la entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante, pues, de acuerdo con nuestras facultades constitucionales y legales, no podemos pronunciarnos sobre situaciones individuales y concretas que pueden ser objeto de control y vigilancia posterior.*

## **2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **2.1. ANTECEDENTES.**

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006<sup>1</sup>, las contralorías aplicaban en sus procesos de jurisdicción coactiva las normas especiales de la Ley 42 de 1993<sup>2</sup> y la Ley 610 de 2000<sup>3</sup>, y en lo que no estaba regulado en estas normas, aplicaban subsidiariamente el Código de Procedimiento Civil por expresa remisión que hacía el Art. 90 de la Ley 42 de 1993<sup>4</sup>.

Posteriormente, la Ley 1066 de 2006 unificó el procedimiento de cobro coactivo de las entidades públicas, incluyendo a las contralorías<sup>5</sup>, señalando que a partir de su entrada en vigencia<sup>6</sup> se debería aplicar el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario<sup>7</sup>.

De igual forma, la mencionada norma, estableció en su artículo 2° la obligación para las entidades públicas que ejerzan actividades o funciones administrativas o presten servicios del Estado, dentro de los cuales recauden rentas o caudales públicos, de:

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

<sup>3</sup> Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

<sup>4</sup> ART. 90. Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.

<sup>5</sup> Concepto IE132 del 24 de enero de 2007 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República y concepto 1882 de marzo 5 de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que estableció: "(...) el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 extiende expresamente su ámbito de aplicación a los órganos autónomos o con régimen especial, lo que confirma la interpretación de la Contraloría General de la República sobre la aplicación de dicha ley a los órganos de control fiscal.

<sup>6</sup> La ley entró en vigencia el 29 de julio de 2006 (Art. 21).

<sup>7</sup> Art. 5 de la Ley 1066 de 2006.

*“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”*

Autorización que se complementa con lo ordenado por el artículo 5°:

*“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 colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos, los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario”.*

Los alcances de esta ley fueron precisados por el Decreto Reglamentario 4473 de 2006 que dispuso:

*“El reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad”.*

Por último, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se introdujeron cambios importantes en materia del procedimiento administrativo de cobro coactivo, en especial dispuso el artículo 100 unas reglas de procedimiento para el cobro coactivo, estableciendo los numerales 1 y 2, que los que tengan reglas especiales se regirán por ellas, y los que no, se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

De igual forma, sustenta la citada norma que aquellos aspectos no previstos en las normas especiales o en el Estatuto Tributario, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, debe aplicarse las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil.

Así las cosas, como el proceso de jurisdicción coactiva tiene reglas especiales - Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000-, deben aplicarse las mismas, y si estas no contienen ningún aspecto, deben regirse por las disposiciones contenidas en la Parte Primera del CPACA o en su defecto, reglarse por las del Código de Procedimiento Civil.

## **2.2. CONFLICTO DE NORMAS EN EL TIEMPO**

En principio existen dos normas especiales (Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000), y una de estas normas en uno de sus artículos<sup>8</sup> establecía una remisión subsidiaria al Código de Procedimiento Civil, que era para la época el procedimiento general de jurisdicción coactiva.

Luego, mediante la Ley 1066 de 2006 – ley posterior y general – se modificó el procedimiento general de jurisdicción coactiva, ordenando que a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, el procedimiento general que debían aplicar entre otras entidades, las contralorías, debería ser el Estatuto Tributario.

Así las cosas, tal como lo expuso el Consejo de Estado en su ampliación de concepto No. 1882 del 15 de diciembre de 2009, la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 no derogó las normas especiales que sobre el procedimiento de jurisdicción coactiva contienen la Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000, sino que se limitó a modificar el procedimiento general.

En este orden de ideas, los procesos coactivos iniciados antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011, les resulta aplicable el procedimiento contenido en la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, y en lo no previsto el Estatuto Tributario. Sin embargo, cuando en estos procesos se encuentre una contradicción entre estas normas, el operador jurídico deberá preferir y aplicar las normas especiales y subsidiariamente y en lo que no se oponga a las normas especiales, el Estatuto Tributario.

La anterior solución es una inferencia lógica de la aplicación de los artículos 2 y 3 de la ley 153 de 1887, que señalan que aunque en principio *“la ley posterior prevalece sobre la ley anterior”*, solo se puede estimar insubsistente una disposición legal *“por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores”*. Luego, la Ley 1066 de 2006 siendo una norma de carácter posterior y general, solo puede modificar normas generales anteriores y no disposiciones especiales anteriores, porque estas solo pueden ser modificadas por una norma especial posterior.

### **3. CONCLUSIÓN.**

En relación con su primera inquietud es preciso señalar que el procedimiento establecido en la Ley 42 de 1993, nunca se ha dejado de aplicar por parte de las contralorías, simplemente hay que adoptar los Manuales de Cobro de Cartera conforme con las disposiciones contenidas en la parte primera del CPACA, y en defecto de este el Código de Procedimiento Civil.

---

<sup>8</sup> Art. 90 de la Ley 42 de 1993.

Sobre su segundo interrogante, en términos generales debemos indicar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es decir, a partir del 2 de julio de 2012, las contralorías deben aplicar en sus procesos de jurisdicción coactiva, cuando se trate de fallos con responsabilidad fiscal, una multa o una póliza de garantía derivada de procesos de dicha naturaleza, como regla especial, el procedimiento contenido en la ley 42 de 1993. Y, en lo no previsto en ella, se deberá acudir a la primera parte de la Ley 1437 de 2011 y al CPC, conforme lo dispuesto por el artículo 100 del CPACA.

Sobre el tema concreto, la Ley 42 de 1993 determinó en su artículo 8° los principios que orientan la vigilancia de la gestión fiscal, los cuales se deben fundamentarse en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Los artículos 100 y 101 ibídem, consagraron la facultad a los contralores para amonestar o llamar la atención y para imponer multas hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a cualquier entidad de la administración, servidor público o particular que maneje fondos o bienes del Estado, que incurrieran en las conductas allí descritas.

En este sentido, las conductas descritas en cuanto lesionen o pongan en peligro el adecuado ejercicio de la función pública a cargo de las Contralorías, serán susceptibles de la imposición de las mencionadas sanciones.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal nace no solo del control fiscal propio que ejercen las contralorías sobre sus sujetos de control, sino de las obligaciones que tienen las entidades del Estado con estos órganos de control, descritas en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, se debe analizar la conducta de los implicados o investigados bajo esta norma, al igual que las demás actuaciones que se surtan dentro de dicho procedimiento.

Al respecto, vale la pena señalar lo preceptuado por el artículo 47 del CPACA:

*“Artículo 47. Procedimiento Administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes...”*

En relación con su último interrogante, cabe precisar que no es cierto que las disposiciones contenidas en la Ley 1066 de 2006, sean normas especiales, pues, tal

como se explicó en precedencia dicha norma es posterior y general, la cual modificó el procedimiento general de jurisdicción coactiva, ordenando que a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, el procedimiento general que debían aplicar entre otras entidades, las contralorías, debería ser el Estatuto Tributario y en subsidio el Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, esta norma no derogó las normas especiales que sobre el procedimiento de jurisdicción coactiva contiene la Ley 42 de 1993, sino que se limitó a modificar el procedimiento general. Cabe precisar, que este procedimiento solo resulta aplicable a los procesos coactivos iniciados con anterioridad al día 2 de julio de 2012, cuyo título derive de la responsabilidad fiscal de los gestores fiscales, los cuales deben continuar su trámite normal hasta su terminación y archivo.

De esta forma, de manera general y abstracta esperamos haber orientado sobre el interrogante planteado, reiterándole que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 del CPACA, por lo tanto no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Cordialmente,



**CÉSAR MAURICIO RODRIGUEZ AYALA**  
Director Oficina Jurídica.

Proyecto: RAM