

20221100041641

Radicado No 20221100041641

Fecha: 24-11-2022

Bogotá,
110

Doctor

EDSON MANJARRÉS BOLAÑO

Secretario de Hacienda Distrital

Santa Marta - Magdalena

hacienda@santamarta.gov.co

Referencia: Concepto 110.097.2022

SIA-ATC. 012022000781

1. Del presupuesto de las contralorías distritales y municipales
2. Del cobro coactivo por parte de las contralorías
3. Del título ejecutivo

Apreciado Doctor Manjarrés Bolaño:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio 0001614 del 22 de septiembre de 22, allegado mediante correo electrónico del 23 de septiembre de 2022, radicado en la AGR en la misma fecha con el número 20222330022052 y bajo el SIA-ATC. 012022000781, en el que consulta lo siguiente, previa exposición los antecedentes del caso:

«(...) 1.) Cual es la base presupuestal que se debe tener en cuenta para hacer los incrementos anuales previstos en el Artículo 2° de la Ley 1416/2010 frente a las transferencias previstas a la Contraloría Distrital de Santa Marta?, 2.) ¿Si es competente la Contraloría Distrital de Santa Marta para iniciar proceso de jurisdicción coactiva en contra del Distrito de Santa Marta por la presunta omisión de la no transferencia de los gastos de funcionamiento a dicho ente fiscal? ...»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004,

señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta, abordando los siguientes temas: i) presupuesto de las contralorías distritales, y ii) cobro coactivo por parte de las contralorías.

1. Del presupuesto de las contralorías distritales y municipales

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece respecto del presupuesto:

«Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.»

Respecto de las atribuciones de los concejos (municipales y distritales) y del alcalde, la norma superior establece:

«Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y **expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.** (...).»

«Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:
(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, **presupuesto anual de rentas y gastos** y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico. (...)

El Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», establece:

«Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32).»

«Artículo 106. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225 de 1995, art. 28).

Artículo 107. La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los Distritos y Municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225 de 1995 art. 29).»

«Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52).»

La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 106 del Decreto 111 de 1996 en la sentencia C-508 del 8 de octubre de 1996, en la que dijo:

«8- Ahora bien, en materia presupuestal, ha dicho la Corporación que la autonomía de las entidades territoriales comporta dos alternativas: el modelo acentuado, en el que dicha autonomía resulta predominante y las faculta para manejar sus propios asuntos, con una libertad limitada de conformidad con la Constitución y la ley. En este esquema, de acuerdo con el Estatuto Superior corresponde a los

departamentos (artículo 300) y a los municipios (artículo 313), a través de sus cuerpos colegiados de elección popular, poner en marcha un proceso presupuestal similar o paralelo al que expide el Congreso para el nivel nacional (Sentencia C-478 de 1992). Ello implica la capacidad de expedir por parte de los citados entes territoriales, normas orgánicas de presupuesto departamental y municipal (artículo 300-5 C.P. y 313-5 C.P. respectivamente). Por el contrario, en un modelo de autonomía presupuestal restringida, señaló la Corte en la sentencia C-478 de 1992:

"...lo decisivo es la regulación del presupuesto de la Nación. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. (...) Dentro de este esquema lo determinante no es la forma de hacer aplicables los principios nacionales en los niveles territoriales inferiores, sino el hecho de ser relevante únicamente lo nacional. Ninguna consideración se presta a los presupuestos locales, ni se dispone de un concepto integrado de presupuesto. El principio de unidad de presupuesto se predica de la conformidad entre el presupuesto general de la Nación y el de las entidades descentralizadas funcionalmente o entre aquél y los presupuestos de las otras ramas del poder."

{...}

9- De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

Como lo ha expresado la Corporación[7], la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

{...}

12- De lo expresado se concluye que en Colombia la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos especiales, se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que así lo señalan, como también por los preceptos consagrados en la ley orgánica, pues ésta contiene la normatividad de la cual emana el sistema presupuestal al que se ha hecho referencia, aplicable a todos los órdenes territoriales, como también a las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo.

Vigilancia fiscal, autonomía, y unidad y razonabilidad del presupuesto.

13- Ahora bien, resulta necesario destacar que el artículo 372 de la Carta Política señala que la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas; y que es competencia de las asambleas y de los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas "dotadas de autonomía administrativa y presupuestal." Esta disposición se encuentra en armonía con los artículos 300 numeral 5o. y 313 numeral 5o., **los cuales establecen como facultad de las asambleas departamentales y de los concejos**

municipales y distritales, la de expedir las normas orgánicas del presupuesto y el presupuesto anual de rentas y gastos de la respectiva entidad territorial.

Dichas disposiciones orgánicas que pueden expedir las citadas entidades, son actos administrativos de carácter general, los cuales deben sujetarse en su expedición a las prescripciones constitucionales y a lo dispuesto en la ley orgánica del presupuesto, por ser esta normatividad la que organiza el sistema presupuestal colombiano, según ya se anotó.

Dentro del contexto referido, en la programación del presupuesto de las contralorías y personerías departamentales, municipales y distritales, éstas remiten su proyecto a los gobernadores y alcaldes para su incorporación a los de dichas entidades territoriales. A su vez los gobernadores y alcaldes someten a consideración de las asambleas y concejos el proyecto de presupuesto de la respectiva entidad para su aprobación, en todo lo cual las citadas entidades se encuentran sujetas también a las prescripciones y limitaciones establecidas en el mencionado sistema presupuestal.» (Negrilla fuera del texto)

De la normatividad y jurisprudencia transcrita se concluye que el presupuesto de las contralorías distritales y municipales es presentado por el respectivo contralor al alcalde para que se incluya en el presupuesto de la entidad territorial, en el entendido que el organismo de control es una sección de tal presupuesto. A su vez, el alcalde presenta ante el concejo el proyecto de presupuesto para su aprobación. El presupuesto aprobado mediante acuerdo es objeto de sanción y promulgación por parte del alcalde.

Ley 1416 de 2010 «Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal», determina:

«Artículo 2º Fortalecimiento del control fiscal de las contralorías municipales y distritales. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

Categoría	Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)
Especial	3.0%
Primera	2.7%
Segunda	3.0% (Más de 100.000 habitantes)

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel

central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.»

El Decreto Único 1068 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público», respecto al límite en el presupuesto de las contralorías territoriales, establece:

«Artículo 2.6.1.1.9. Ingresos de las entidades descentralizadas. Los ingresos de las entidades descentralizadas del nivel territorial, no hacen parte del cálculo de los ingresos de libre destinación para categorizar los Departamentos, Municipios o Distritos. Tampoco harán parte de la base del cálculo para establecer el límite de gastos de Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías.
(Art. 9 Decreto 192 de 2001)

Artículo 2.6.1.1.10. Transferencias a las Contralorías. La transferencia de los Departamentos, Municipios o Distritos, sumada a la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas, realizadas a las contralorías, no podrán superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000.
(Art. 10 Decreto 192 de 2001)»

Esta Oficina Jurídica entiende que el inciso primero del párrafo del artículo 2º de la Ley 1416 de 2010 subroga el inciso primero del párrafo del artículo 11 de la Ley 617 de 2000, y el inciso segundo deroga el inciso segundo del párrafo del artículo 11 de la Ley 617 de 2000 al modificar el límite de crecimiento de estos gastos.

El Contralor General de la República profirió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0108 de 2022 «Por la cual se adopta la versión 2.0 del Manual de Cálculo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación-ICLD y límites de gasto Ley 617/00, para certificar los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales, y para calcular el límite de gasto de éstas, de las corporaciones públicas territoriales y de los entes de control territoriales, y se dictan otras disposiciones»; dicho Manual establece:

«6.2.2.3. Límite a los gastos de las contralorías distritales y municipales.

Requisitos:

- Índice de precios al consumidor (IPC): corresponde a la variación anual (doce meses) a diciembre de cada año del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el DANE.
- Meta de inflación: Corresponde a la meta de inflación que establece el Banco de la República para cada año, de conformidad al párrafo del Artículo 2 de la Ley 31 de 1992.
- Presupuesto definitivo de las contralorías municipales y distritales: para aquellos municipios y distritos que tienen contraloría territorial, se requiere conocer el valor del presupuesto definitivo que le fue programado en la vigencia anterior (Artículo 2 de la Ley 1416 de 2010).



A partir de la vigencia 2021 en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario - CUIPO, el presupuesto definitivo se toma de la cuenta 2 del Formulario Programación de Gastos de la sección presupuestal 17 Entidades Territoriales - Contraloría.

APROPIACIÓN DEFINITIVA(Pesos)

Conforme al Artículo 2 de la Ley 1416 de 2010, el límite de gastos de las contralorías municipales y distritales debe ser construido a partir del presupuesto definitivo de la vigencia anterior e incrementado en la cifra mayor entre la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente, es decir:

$$\text{LIMPPTOMAXt} = \text{PPTODEFt-1} * (1 + \text{INFLMAXt-1,t})$$

Donde,

LIMPPTOMAXt = Límite del presupuesto máximo factible de ser situado en el año t.

PPTODEFt-1 = Presupuesto definitivo del año t-1.

INFLMAXt-1,t = Valor máximo que resulte de comparar la inflación causada en el año t-1 (inmediatamente anterior) y la meta de inflación proyectada para el año t (periodo de cálculo).

Si la apropiación definitiva para la vigencia anterior supera el límite máximo de la vigencia anterior, el límite de gastos para la nueva vigencia se calcula como el límite máximo de gastos de la vigencia anterior más la inflación correspondiente, es decir,

$$\text{LIMPPTOMAXt} = \text{LIMPPTOMAXt-1} * (1 + \text{INFLMAXt-1,t}).$$

En el evento que para calcular el límite del gasto de la vigencia fiscal 2018 se requiera acudir al límite de gasto máximo factible de ser situado en la vigencia 2017, éste corresponderá al calculado con el método vigente.»

(Se recomienda la lectura de esta Resolución en la cual se encuentra un ejemplo para dicha liquidación)

Este manual es la actualización de los manuales adoptados mediante las Resoluciones Reglamentarias Ejecutivas 0007 de 2014, 007 de 2016, 0039 de 2018 y 0074 de 2020.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el concepto 2013EE0133441 del 26 de octubre de 2013 respecto del límite de gastos de las contralorías distritales y municipales, teniendo como fundamentos los conceptos 110-053-2010 (radicado 20101100077111 del 30 de diciembre de 2010) y 110.006.2011 (radicado 20111100008401 del 14 de febrero de 2011) de la Auditoría General de la República; EE02679 del 24 de enero de 2011, EE93870 del 12 de diciembre de 2011, EE75059 del 07 de noviembre de 2012 y EE15697 del 11 de jun de 2013 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República; y 2013IE0106836 del 25 de septiembre de 2013 de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República, respecto del límite de gastos de las contralorías distritales y municipales establecido en

la Ley 1416 de 2010, precisó:

«• El inciso final del art. 2 de la L. 1416/2010 determina que a partir de 2011, **la programación y ejecución del presupuesto de estas contralorías**, ya no aluden a un límite de gasto como expresamente el legislador determinó para el año 2010 por la especial condición de esa vigencia, y en su lugar se interpreta que corresponde al monto del *presupuesto* (la norma establece transferencias) financiado con las ingresos corrientes de libre destinación (ICDL) más las transferencias de las entidades descentralizadas, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor entre IPC causado a 31 de diciembre del año anterior y el IPC esperado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto.

• En tal sentido, la base del cálculo corresponde al *presupuesto definitivo* de la contraloría en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones), en razón a que la Ley tomó como parámetro el monto de las transferencias sin tener en cuenta que las contralorías no cuentan con presupuesto de ingresos, con lo cual se desconoció que las mismas no corresponden a un órgano ejecutor del presupuesto general del Municipio o Distrito correspondiente.

• De otra parte, la normatividad vigente refieren a límites presupuestales y la ejecución presupuestal, que como se advirtió, no se equiparan al concepto de *presupuesto* técnicamente dado, ya que constituyen hechos jurídicos económicos no asimilables aunque contablemente provengan de los límites establecidos en el mismo.

• Un fundamento que soporta la interpretación restrictiva y distante del espíritu del legislador cuando se toma como base el *presupuesto ejecutado o compromiso de gastos* (término acuñado en el concepto citado proveniente de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas) tiene que ver con la referencia al tenor literal del inciso final del art. 2 de la L. 1416/2010 "*A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales (...)*". Vale la pena aclarar que esta mención si bien no es acertada en el contexto del inciso, está relacionada con la verificación final al control del gasto sujeto a certificación por parte de esta entidad, y no para determinar previamente la base del cálculo del presupuesto de la vigencia fiscal del año correspondiente de las contralorías Municipales y Distritales que se utilizará, valga la redundancia, para confrontar en momento posterior el gasto de cada uno de estos entes.

• El mismo inciso en mención establece en contraste de lo anterior, que "*sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado*", en donde se reitera en los términos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República que *al ser las Contralorías una sección del presupuesto de gastos de la respectiva entidad territorial careciendo de presupuesto de ingresos propios, el cálculo no puede realizarse sobre el recaudo de las transferencias, en tanto que las transferencias del Distrito o Municipio no se encuentran en el presupuesto de ingresos del Distrito o Municipio, ya que de encontrarse (si no fuera una sección del presupuesto) sería una apropiación de gasto en las transferencias corrientes, y las transferencias de las entidades descentralizadas solo se presupuestan en el presupuesto de ingresos del Distrito o Municipio cuando dicho órgano no se encuentra incorporado al Presupuesto General de tal Distrito o Municipio. De lo contrario se duplicaría como gasto y como ingreso.*

• En otras palabras, tal y como ya había sostenido la Oficina Jurídica de este órgano de control, *las Contralorías no tienen presupuesto de ingresos, sino que son órganos ejecutores del Presupuesto General del Municipio. Conforme al principio de universalidad del presupuesto, deben estar incorporadas en ese Presupuesto las transferencias del sector central y las del descentralizado y solo se*

pueden recaudar y utilizar los recursos que están incorporados en él.

- Para efectos prácticos del concepto, la *apropiación presupuestal* debe ser entendida como el monto de recursos autorizados en el presupuesto a 31 de diciembre del año que corresponde, en donde restadas las disminuciones y aumentadas las adiciones constituyen el presupuesto definitivo. En tanto que el *compromiso de gastos - ejecución de presupuesto*[11] hace referencia al monto de ese presupuesto que fue afectado con contratos y actos administrativos, concepto que debe ser valorado en concordancia con el Decreto 4836 de 2011[12], pues la *ejecución del presupuesto* implica a su vez el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados.

- Precisamente la Sección Primera del Consejo de Estado[13] cuando efectuó el análisis de la fórmula para determinar la tarifa fiscal en un caso específico, corrigió el *verro del a quo* en el sentido de establecer que cuando se cita el termino de presupuesto de la entidad no hace referencia al presupuesto efectivamente ejecutado sino al concepto jurídicamente determinado de presupuesto, es decir la *"autorización a un ente para que recaude ingresos y realice los gastos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos dentro de un periodo de tiempo determinado"*.

(...)

- Cabe resaltar que en la práctica no se evidencia la ejecución total del presupuesto definitivo, sin entrar a detallar en este concepto si dicha práctica obedece o está conforme a los principios y normas que rigen la materia. Sin embargo esta situación es determinante en la toma de posición por parte de esta Entidad, pues en el supuesto de asumir el cálculo supeditado al *presupuesto ejecutado*, en una gráfica simple arrojaría un decrecimiento porcentual permanente como consecuencia de la variable que se produce en relación al indudable rezago presupuestal de cada anualidad, lo que riñe con la intencionalidad del legislador.

- En tal sentido, resulta adverso a las Contralorías Municipales y Distritales calcular el tope gastos teniendo en cuenta el *presupuesto ejecutado* pues bajo esa premisa en lugar de fortalecer sus presupuestos inaplicaría el decrecimiento de cada anualidad de acuerdo a lo mencionado.

(...)

3 - CONCLUSIONES.

(...)

Atendiendo que el objetivo principal de la L. 1416/2010, fue el fortalecimiento de las contralorías territoriales, a través de ajustes normativos dirigidos a aumentar los aportes presupuestales para su funcionamiento, y siendo consecuentes con la posición reiterada por esta Oficina desde la expedición de dicha ley, a partir de la vigencia 2010 en adelante, respondemos que la base para el cálculo bajo análisis debe atender el **presupuesto definitivo** de la Contraloría Municipal o Distrital en el año anterior (presupuesto inicial más adiciones menos reducciones).» (sic)

(Negrillas, subrayas y cursivas propias del texto)

Este concepto de la CGR es acogido por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Asesoría Número 005276 del 13 de febrero de 2014 en respuesta a «consulta relativa al límite de gastos de contralorías territoriales en el marco de la Ley 1416 de 2010, la cual fue elevada tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como a la Auditoría General de la República, quien la remitió a esta Dirección para su resolución» (sic), asesoría en la que además anota:

«Sobre este particular es preciso reconocer que el parágrafo del artículo 2° de la Ley 1416 de 2010:

establece que los gastos de las contralorías municipales y distritales a partir de la vigencia 2011 no aparecen desarrollados en términos de límites sino como un valor fijo que se actualiza anualmente. Dicho valor debe ser igual al presupuesto definitivo del organismo de control en la vigencia anterior, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor que resulte de comparar la inflación causada al 31 de diciembre en el año anterior y la proyectada para la vigencia siguiente, o sea, para el año fiscal en la que se ejecuta el presupuesto.

(...)

igualmente, es importante manifestar que las cuotas de fiscalización que pagaron, durante el 2010, las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal no se adicionaban al giro que el sector central hace a los presupuestos de las contralorías del mismo orden, sino que eran simplemente una fuente de financiación para tal giro. Es decir, a partir de la vigencia 2011 el monto anual autorizado para gastos de las contralorías distritales y municipales se calculaba sobre el presupuesto definitivo en la vigencia anterior, es decir, la de 2010 sin adicionar aparte las cuotas de fiscalización de las entidades descentralizadas.

(...)

Así, para no hacer nugatoria la consecuencia que supone la nueva posición adoptada para la fijación de gasto para tales contralorías, la DAF entenderá lo siguiente respecto al cumplimiento de lo ordenado por la Ley 1416 de 2010:

- El análisis del cumplimiento de límites de gasto de las contralorías distritales y municipales en cada una de las vigencias posteriores a 2010, tomará como referente el valor del presupuesto definitivo de la vigencia 2010 "incrementado en un porcentaje igual al mayor valor entre IPC causado a 31 de diciembre del año anterior y el IPC esperado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto", es decir, como si dicho valor, para el año 2011 y siguientes, siempre, se hubiera calculado bajo la regla ajustada, esta es, se insiste, tomando como referente inicial, el valor del presupuesto definitivo de 2010.

IV. Cálculo del índice de crecimiento de los gastos de contralorías distritales y municipales

En relación con este aspecto, en primer lugar, es indispensable tener en cuenta los principios del sistema presupuestal, establecidos en el Capítulo II del Decreto número 111 de 1996, en particular los contemplados en los artículos 20 y 21: (se.transcriben)

En segundo lugar, es importante expresar que la inflación causada a que se refiere el artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, se mide a través de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En este sentido, el índice captura la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares del país.

Por lo anterior, se advierte que se trata de un indicador del orden nacional y no territorial, razón por la cual el valor de referencia para establecer el crecimiento de los gastos de las contralorías municipales y distritales para el año 2012 era 3.73%, donde este último corresponde al mayor dígito entre la inflación causada (IPC Colombia en 2011) y la inflación proyectada para el año siguiente por el Banco de la República.»

En este concepto, se entiende que las cuotas de fiscalización mencionadas en el parágrafo del artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, están incluidas en el presupuesto definitivo de las contralorías distritales y municipales y, por tanto, no se adicionan al mismo.

2. Del cobro coactivo por parte de las contralorías

El cobro coactivo se ha entendido como un privilegio exorbitante de la administración para lograr el cumplimiento de los fines estatales, teniendo en cuenta que en él cumple la doble función: juez y parte para el cobro forzoso de los créditos a su favor.

La Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen»¹, en el Capítulo IV (artículos 90 a 98) establece el cobro por jurisdicción coactiva de los créditos fiscales, estableciendo igualmente los títulos ejecutivos susceptibles de cobro por este proceso, así:

«Artículo 92. 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.»

Así mismo, el legislador en el Título IV de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA, además de establecer en el artículo 98 como deber el recaudo de las obligaciones en las entidades públicas, relacionó los documentos que prestan mérito ejecutivo, así:

«Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

¹ Teniéndose en cuenta la reviviscencia de esta norma ante la declaratoria de inexecutable de los artículos del 106 al 123 del Decreto Ley 403 de 2020, con excepción del artículo 108, correspondientes al Título XII sobre Jurisdicción Coactiva mediante sentencia C-113 de 2022, dada a conocer por la Corte Constitucional mediante Comunicado No. 9 del 24 de marzo de 2022.

4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.»

De otro lado, la Ley 1564 de 2012 «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones», establece:

«Artículo 469. Títulos ejecutivos. Sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva:

1. Los alcances liquidados declarados por las contralorías contra los responsables del erario, contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas.

2. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo.

3. Las providencias ejecutoriadas que impongan multas a favor de entidades de derecho público en procesos seguidos ante las autoridades de la rama jurisdiccional del Estado.

4. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, las certificaciones expedidas por los administradores o recaudadores de impuestos nacionales sobre el monto de las liquidaciones correspondientes, y la copia de la liquidación privada del impuesto de renta y complementarios para el cobro de las cuotas vencidas.»

La Ley 1066 de 2006 «Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones» en su artículo 5º, determina:

«Artículo 5º. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. 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.

[...].»

Tal como lo ha sostenido esta Oficina Jurídica en diferentes conceptos (110.073.2022, 110.065.2022, 110.063.2022, 110.060.2022, 110.002.2017, entre otros), los organismos de control fiscal cobran dos tipos de títulos ejecutivos: i) los derivados de la vigilancia y control fiscal que son aquellos establecidos en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 y en el numeral 1 del artículo 469 del CGP, y ii) los demás títulos diferentes a los anteriores, que contengan acreencias a su favor, establecidos en el artículo 99 del CPACA y en los numerales 2 y 3 del artículo 469 del CGP.

El CPACA en su artículo 101 establece la suspensión del cobro coactivo así:

«Artículo 101. Control jurisdiccional. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o **contra el que constituye el título ejecutivo** no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
(...)» (Negrilla fuera de la norma)

3. Del título ejecutivo

La Ley 1564 de 2012 (CPACA), establece:

«Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.»

La Corte Constitucional en la sentencia T-283 del 16 de mayo de 2013, sobre el título ejecutivo dijo:

«2.7.1. El artículo 488 del antiguo Código de Procedimiento Civil, vigente al momento de proferirse el auto que se demanda, establecía que *[pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.*

En el mismo sentido el artículo 422 del nuevo Código General del Proceso establece:

Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

De estas normas se deriva que los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales.

Las condiciones formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación (i) sean auténticos y (ii) *emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme*[89].

Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando está integrada por un conjunto de documentos que demuestran la existencia de una obligación.

Las condiciones sustanciales exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es **clara** la obligación que no da lugar a equívocos, es decir, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Que sea **expresa** implica que de la redacción misma del documento aparece nítida y manifiesta la obligación. Que sea **exigible** significa que su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, es decir, que se trata de una obligación pura y simple y ya declarada.»

Posteriormente sobre este tema en la sentencia SU-041 del 16 de mayo de 2018, dijo:

«El concepto de título ejecutivo

39. Conforme a lo expuesto, el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil (en adelante C.P.C), establece que:

“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294.”^[254]

40. Con fundamento en la citada norma, el Consejo de Estado ha precisado que el título ejecutivo debe reunir unas condiciones formales y sustanciales para generar la orden pretendida. Las primeras, dan cuenta de la existencia de la obligación y tienen como finalidad demostrar que los documentos o su conjunto: i) son auténticos; y ii) emanan del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o de otra providencia que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley[255], es decir, que tengan la entidad de constituir prueba en contra del obligado.

Por su parte, las condiciones sustanciales se refieren a la verificación de que las obligaciones que dan lugar a la pretensión de ejecución sean expresas, claras y exigibles. De esta manera, la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; en otras palabras, aquella debe constar en el documento en forma nitida, es decir, debe contener el crédito del ejecutante y la deuda del obligado, sin necesidad de acudir a elucubraciones o suposiciones^[256]. Es clara cuando además de ser expresa, aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido^[257]. Finalmente es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar sometida a plazo o a condición^[258].

Además, esta Corte ha establecido que el título ejecutivo puede ser singular o simple, cuando este contenido o constituido en un solo documento, o complejo cuando la acreencia consta en varios documentos^[259], como es el caso de la ejecución derivada de contratos estatales.

El mandamiento de pago

41. Presentada la demanda para el cobro de una determinada obligación, entre las cuales se encuentran el pago de una suma de dinero^[260], el juez debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales del libelo y, además, que el título cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 488 del C.P.C, hoy 422 del C.G.P. Si los mencionados presupuestos están acreditados, el funcionario judicial librará mandamiento con la orden al demandado para que satisfaga la deuda^[261].

(...)

48.1 Una vez se libra el mandamiento de pago en contra del ejecutado en primera instancia, la discusión sobre los requisitos formales del título solo podrá hacerse mediante la presentación del recurso de reposición contra esa providencia. Con posterioridad no se admitirá ninguna controversia sobre el mencionado aspecto^[270].

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 24 de enero de 2007 dentro de la radicación 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), respecto del título ejecutivo, dijo:

«El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, **o de un acto administrativo en firme.**

Las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.[1]

(...)

Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda en el juez de la ejecución sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad

por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.

(...)

Sobre las condiciones de claridad y expresión de las obligaciones que puedan ser ejecutadas ha dicho la doctrina:

“La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título, sea que consista ésta en un solo documento o en varios que se complementen formando una unidad jurídica. Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.

“{...}

“La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, término o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto a su existencia y sus características.

“Obligación exigible es la que debía cumplirse dentro de un término ya vencido, o cuando ocurriera un condición ya acaecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no someterse a plazo ni a condición (C.C., arts. 1608 y 1536 a 1542).”» (Negrilla fuera del texto)

Teniendo en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia, el acto administrativo que constituye título ejecutivo debe estar en firme, el CPACA respecto a la firmeza de los actos administrativos establece:

«Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Así mismo, para la ejecución de los títulos ejecutivos contenidos en acto administrativo, se debe tener en cuenta su ejecutoriedad, para lo cual el CPACA establece:



Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

Es de anotar que los títulos ejecutivos contenidos en actos administrativos por su mismo origen son susceptibles de acción ante la jurisdicción contenciosa administrativo, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Al respecto el CPACA establece:

«Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.»

«Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.»

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) El presupuesto de las contralorías distritales y municipales es presentado por el respectivo contralor ante el alcalde para que se incluya en el presupuesto de la entidad territorial,

quien a su vez lo presenta ante el concejo en el proyecto de presupuesto territorial para su aprobación. Una vez aprobado mediante acuerdo, este es sancionado y promulgado por parte del alcalde.

- ii) El presupuesto de las contralorías distritales y municipales está dado por el presupuesto definitivo de la vigencia anterior (esto es, el presupuesto inicial más las adiciones menos las reducciones) incrementado en un porcentaje igual al mayor valor entre IPC causado a 31 de diciembre del año anterior y el IPC esperado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto.
- iii) Las contralorías distritales y municipales cobran dos tipos de títulos ejecutivos: i) los derivados de la vigilancia y control fiscal que son aquellos establecidos en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 y en el numeral 1 del artículo 469 del CGP, y ii) los demás títulos diferentes a los anteriores, que contengan acreencias a su favor, establecidos en el artículo 99 del CPACA y en los numerales 2 y 3 del artículo 469 del CGP
- iv) El título ejecutivo es aquel que contiene una obligación clara, expresa y exigible proveniente del deudor o de su causante, o de sentencia jurisdiccional en su contra, o de acto administrativo en firme; al tratarse de acto administrativo, este debe reunir los requisitos de firmeza y ejecutoriedad establecidos en el CPACA.
- v) El título ejecutivo contenido en acto administrativo en firme, por su origen y características, puede ser objeto de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En tanto dicha jurisdicción no declare su nulidad, el acto administrativo tiene presunción de legalidad y por tanto es susceptible de ejecutarse a través del cobro coactivo.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ni serán de obligatorio cumplimiento o**

ejecución» (Negrilla fuera de texto)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y flijmenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña c52b2d5c. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,


PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		23/11/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		23/11/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		23/11/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.