



Bogotá D.C.,
110.

Doctora
JULIANA RODRIGUEZ
Abogada
Correo electrónico: julymargarita@hotmail.com
E. S. D.

Referencia: Concepto 110.097.2023
SIA-ATC No. 012023000818.
1. *Del proceso administrativo sancionatorio fiscal (PASF)*
2. *Del término para el pago de la sanción multa (PASF).*

Respetada doctora Juliana:

La Auditoría General de la República, recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del martes 10 de octubre de 2023, radicado bajo el SIA-ATC No. 012023000818 (Código interno 02331202302565), en el que hace la siguiente consulta:

«Con la inexecutable del Decreto 403 del 2020 más concretamente el artículo 86 en donde se establece que es un mes para el pago de la multa, y al no establecerse en otra normatividad el tiempo para el pago de la misma, se deberá dejar el mes representando en 30 días hábiles o se deberá establecer el término razonable que considere cada contraloría».

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, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, 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 en Colombia, 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).

Con el objeto de brindar una ilustración que contribuya a dar mayor claridad sobre el tema consultado, atendiendo a la normatividad vigente de carácter general y especial aplicable al proceso

administrativo sancionatorio fiscal, se realizarán precisiones de carácter general y abstracto sobre el asunto en mención, en el siguiente orden:

1. DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL (PASF)

La facultad y/o potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, está establecida en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, en el que se le asigna, la función de: «(...) establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, **imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso**, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. (...)» (Negrilla fuera del texto).

En este contexto el proceso administrativo sancionatorio de carácter fiscal (en adelante PASF), de conocimiento de los órganos de control fiscal, se rige por normas especiales que regulan la materia y de manera supletoria por las disposiciones de la parte primera del Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-. Así mismo, en los aspectos no regulados por el CPACA, se seguirá el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), siempre y cuando sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan, lo anterior de conformidad con el artículo 306 de la Ley 2080 de 2021¹.

Por su parte, la Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen» en el capítulo V SANCIONES, en sus artículos 99-104² desarrolla ampliamente el marco legal del PASF en relación con su trámite administrativo, tipo de sanciones, las causales de conductas sancionables, criterios y graduaciones para fijar imposiciones de sanciones, entre otros aspectos, dicha norma especial no establece un término específico para el pago de la sanción multa en el PASF.

A su vez, la Ley 2080 de 2021, introdujo una serie de modificaciones y adiciones al Capítulo del «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO» de la Ley 1437 de 2011 desarrollando precisiones normativas específicas para los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales, normas que por tener carácter especial para el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, dejan de ser supletorias y se tornan en normas especiales para el trámite de los PASF.

Se resalta que dicha norma fijó la regulación de la suspensión provisional en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, facultad exclusiva de la Contraloría General de la República, adicionalmente estableció reglas especiales para los recursos en el procedimiento administrativo

¹ Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

² La Corte Constitucional mediante Sentencia C-209-23 ordena la reviviscencia de este artículo, al haber declarado INEXEQUIBLES los artículos 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87 y 88 del Decreto Ley 403 de 2020.

sancionatorio fiscal y carece de término taxativo para le gestión del pago de la sanciones de tipo económico.

De manera general, el legislador estableció el proceso administrativo sancionatorio, enmarcado en las disposiciones de la parte primera Título III, Capítulo III artículos 47 a 52 del CPACA, que reguló taxativamente aspectos del trámite procedimental, en relación a la naturaleza jurídica del proceso administrativo sancionatorio, formulación de cargos, normas presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, notificaciones así como también estableció los lineamientos para la presentación del escrito de descargos de los implicados, entre otros aspectos sin embargo, no se pronunció de manera puntual sobre término para el pago oportuno de la sanción multa en el marco del PASF.

2. DEL TÉRMINO PARA EL PAGO DE LA SANCIÓN MULTA (PASF)

Previo a entrar a realizar un análisis sobre el tema consultado acerca del término para el pago de la sanción multa, se estima necesario definir la naturaleza del acto administrativo como aquella expresión unilateral de la voluntad de la administración, encaminada a producir efectos jurídicos entre las partes intervinientes, dichos actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, mientras que no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en términos del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, tenemos que la firmeza del acto administrativo se da cuando se cumple con los presupuestos que alude la norma procesal administrativa en su artículo 87, así:

- «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».

En ese sentido, el mismo CPACA en su artículo 89, establece el carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades administrativas: «Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad (...)».

Sobre el tema en particular, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 12 de diciembre de 2018, Radicación 66001-23-31-000-2010-00028- 01(22239), estableció los alcances de la firmeza, ejecutoria y ejecutividad, en los siguientes términos:

«(...) Respecto de la **ejecutoriedad de los actos**, entendida como la facultad de la administración para hacer cumplir sus actos por sí misma, se requiere que ostente las condiciones de firmeza, ejecutoria y ejecutividad.

Conforme con la normativa aplicable y como lo ha expresado la Sala: **la firmeza atañe a que el acto administrativo** «sea oponible al administrado (en este caso al contribuyente)», es «producto de la publicidad de la decisión administrativa, la cual, en el caso de los actos particulares, como los que determinan tributos, se cumple con la notificación de los mismos (...), por lo que «si el acto administrativo no se notifica al interesado o se notifica indebidamente, no produce efecto jurídico respecto de él y, por tanto, no puede quedar ejecutoriado».

Frente a **la ejecutoria de un acto administrativo** «necesariamente se parte del entendido de que dicho acto se notificó en debida forma al interesado y, por ende, se dio la oportunidad para que ejerciera el derecho de defensa y de contradicción interponiendo los recursos procedentes o los medios de control ante esta jurisdicción, para debatir la legalidad de dichos actos administrativos»

Por su parte, **la ejecutividad** es la «aptitud e idoneidad del acto administrativo para servir de título de ejecución» y la ejecutoriedad se concreta en «la facultad que tiene la administración para que por sus propios medios y por sí misma, pueda hacerlo cumplir (...)». (Negrillas fuera del texto).

Ahora bien, una vez finalizado el procedimiento administrativo sancionatorio mediante la resolución sanción que impone la multa y la misma se encuentre debidamente ejecutoriada, al no existir una norma especial y/o general que regule específicamente un término para el pago de la multa, en aquellos casos en los cuales los órganos de control fiscal internamente han regulado dicho término, deben proceder a aplicarlo.

A contrario sensu, ante la carencia de regulación legal, si la parte resolutive del acto administrativo que impuso la sanción consistente en multa establece un término para el efectuar el pago, el cual en todo caso deberá ser proporcional, en aplicación de los principios que rigen la función pública (Art. 209 C.P.), se observa posible el establecer dicho plazo. Se insiste que el plazo deberá atender los principios y no serán aceptables términos extensos, como quiera que se trata de un título ejecutivo que es susceptible de cobro mediante la jurisdicción coactiva.

En todo caso, atendiendo que la resolución que impone la multa una vez ejecutoriada representa un título ejecutivo, en caso de renuencia frente al pago, deberá de manera inmediata ser remitida a la dependencia que tenga bajo su responsabilidad los procesos de jurisdicción coactiva en el ente de control, a efectos que proceda a realizar el cobro correspondiente.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. 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)

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: Avenida calle 26 No. 69-76 torre 4 (agua) pisos 17 y 18 Edificio: Elemento en la ciudad de Bogotá D. C., o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y laabril@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, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione 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: **ff4c12f2**, también puede consultar su solicitud seleccionando 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
Proyectado por:	Luis Alejandro Abril Parra
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
<i>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.</i>	