



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE HACIENDA

Al Contestar Cite Este N° 2015EE298 (1) Folio Anexo 9

ORIGEN: SdA DIRECCION JURIDICA VARGAS BERNAL ELIDA FRANCO

DESTINO: FONCEP ANTONIO ACOSTA MUÑOZ

ASUNTO: RPT 2014ER128977 CUMPLIENCIA PARA RESOLVER RECURSO

OBS: GERARDO JAIMES - MATILDE MURCIA C.

Bogotá, D. C.

Doctor

ANTONIO ACOSTA MUÑOZ

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES - FONCEP

Nit. 860.041.163-8

KR 6 14 98 TR A EDF Condominio Parque Santander

Bogotá, D.C.

CONCEPTO

| | |
|-------------------|---|
| Referencia | No 2014ER128977 |
| Tema | Competencia para resolver el recurso de reposición contra la decisión sobre las excepciones en el proceso de cobro coactivo |
| Descriptor | Cobro coactivo; recurso de reposición; competencia; excepciones en cobro coactivo |
| Problema jurídico | ¿En quién reside la competencia para resolver el recurso de reposición contra la resolución que decide las excepciones en los procesos de cobro coactivo adelantados por el FONCEP? |
| Fuentes formales | Ley 100 de 1993; Ley 1066 de 2006; Estatuto Tributario Nacional; Ley 1437 de 2011 |

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

Mediante comunicación No. 2014ER128977, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del FONCEP, solicita concepto sobre algunas inquietudes en relación con las normas aplicables en el proceso de cobro coactivo, en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta que en el FONCEP no existe Jefe de la División de Cobranzas sino Responsable del Grupo de Jurisdicción coactiva, a quien le corresponde suscribir la resolución que resuelve el recurso contra la resolución que decide las excepciones, a la Directora General o al Responsable del Grupo de Jurisdicción coactiva, encargado este último de dirigir y coordinar el procedimiento Administrativo Coactivo de los Créditos a favor del FONCEP, entre otras".

ANTECEDENTES

El consultante plantea que en el FONCEP se creó el Grupo de Jurisdicción Coactiva, frente al cual está un Responsable del Grupo Coactivo, que tiene dentro de sus funciones, entre otras, "dirigir y coordinar el procedimiento Administrativo Coactivo de los Créditos a favor del FONCEP" y "Celebrar y aprobar las facilidades o acuerdos de pago mediante acto

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 65B-95 - Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195
contactenos@shd.gov.co
- Nit. 860.041.163-8



**BOGOTÁ
HUMANANA**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

administrativo, al igual que suscribir los actos y autos de su competencia dentro de los términos legalmente establecidos y observando las exigencias que cada trámite señale para ello”.

Así mismo, manifiesta que el artículo 834 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, modificado por el artículo 80 de la Ley 6 de 1992, establece:

“ARTÍCULO 834. RECURSO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE LAS EXCEPCIONES. En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma”.

Por su parte el Manual de Administración y Cobro de Cartera adoptado por el FONCEP, en su actividad 24 consagra:

“En el evento en que se declaren no probadas las excepciones o se aprueben parcialmente o se rechacen las excepciones propuestas y ordene seguir adelante con la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados contra la resolución que así lo declare, procede el recurso de reposición ante el Director General del FONCEP., (sic) el cual igualmente deberá ser resuelto dentro del mes siguiente a la interposición del mismo, (artículo 834 del E.T.N.), recurso con el cual solo se buscará que se aclare, modifique o revoque la decisión tomada, vale decir, el mandamiento de pago. (...)”

Enfatiza la consulta que el Manual de Administración y Cobro de Cartera del FONCEP en su actividad 24, establece que el recurso contra la resolución que decide las excepciones, debe presentarse ante el Director General, mientras que el artículo 834 del Estatuto Tributario dispone que debe ser presentado ante el Jefe de la División de Cobranzas.

SUSTENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

En relación con la facultad de cobro coactivo, para el caso objeto de estudio, la legislación nacional contempla las siguientes normas:

Ley 100 de 1993:

“Artículo. 57.-Cobro coactivo. De conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, las entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos”.

Ley 1066 de 2006:

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá:
Avenida Calle 17 N° 65B-95 - Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
- NIT: 830 090 841-0



BOGOTÁ
HUMANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

"Artículo 2o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

- 1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.
(...)*

Artículo 5°. 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

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo 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.

PARÁGRAFO 2o. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3o. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias".

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 4473 de 2006 determinó las condiciones a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera, enunciados en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, y estableció:

Seo Administrativa Carrera 30 N° 25-90 • Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 65B-95 • Código Postal: 111511
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 165
contactenos@sfd.gov.co
• N.º: 890 090 761 0



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Artículo 2°. *Contenido mínimo del reglamento interno del recaudo de cartera. El Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:*

1. *Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad.*
2. *Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva.*
3. *Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras.*

Artículo 3°. *Facilidades para el pago de las obligaciones a favor de las entidades públicas. Las entidades públicas definirán en su reglamento de cartera los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago que deberán considerar como mínimo los siguientes aspectos:*

1. *Establecimiento del tipo de garantías que se exigirán, que serán las establecidas en el Código Civil, Código de Comercio y Estatuto Tributario Nacional.*
2. *Condiciones para el otorgamiento de plazos para el pago, determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento, que en ningún caso superarán los cinco (5) años.*
3. *Obligatoriedad del establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento.*

Artículo 4°. *Garantías a favor de la entidad pública. Las entidades públicas deberán incluir en su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera los parámetros con base en los cuales se exigirán las garantías, de acuerdo con los siguientes criterios:*

1. *Monto de la obligación.*
2. *Tipo de acreencia.*
3. *Criterios objetivos para calificar la capacidad de pago de los deudores.*

Parágrafo 1°. *Las garantías que se constituyan a favor de la respectiva entidad, deben otorgarse de conformidad con las disposiciones legales y que deben cubrir suficientemente tanto el valor de la obligación principal como el de los intereses y sanciones en los casos a que haya lugar.*

Parágrafo 2°. *Los costos que represente el otorgamiento de la garantía para la suscripción de la facilidad de pago, deben ser cubiertos por el deudor o el tercero que suscriba el acuerdo en su nombre.*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Parágrafo 3°. La regulación en el reglamento interno de cartera de cada entidad, para la procedencia de la facilidad de pago con garantía personal, debe tener como límite máximo el monto de la obligación establecido en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional.

Parágrafo 4°. La regulación en el reglamento interno de cartera de cada entidad, para la procedencia de la facilidad de pago sin garantías, debe satisfacer los supuestos establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional”.

Estatuto Tributario Nacional:

“Artículo 824. COMPETENCIA FUNCIONAL. Para exigir el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en el artículo anterior, son competentes los siguientes funcionarios:

El Subdirector de Recaudación de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de Impuestos y los Jefes de las dependencias de Cobranzas. También serán competentes los funcionarios de las dependencias de Cobranzas y de las Recaudaciones de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones”.

“Artículo 834. RECURSO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE LAS EXCEPCIONES. <Artículo modificado por el artículo 80 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma”.

Ley 1437 de 2011:

“Artículo 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo.* Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”.

“Artículo 100. *Reglas de procedimiento.* Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. *Los que tengan reglas especiales se registrarán por ellas.*

2. *Los que no tengan reglas especiales se registrarán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*

9/11

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 85B-85 - Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
• NIT: REG 000 85413



9/11

BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

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”.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al analizar el conjunto normativo que rige el ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo, manifestó¹:

“El análisis del debate al proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes permite establecer que se perseguían dos objetivos, finalmente consagrados en el artículo 5° de la Ley 1066: i) dotar de facultad de cobro coactivo a todas las entidades del Estado, incluyendo a los órganos autónomos y entidades con régimen especial previsto en la Constitución; y ii) unificar el procedimiento de cobro coactivo para todas ellas, utilizando las herramientas de eficiencia y flexibilidad previstas en el Estatuto Tributario.

La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha referido en varias oportunidades al alcance de la Ley 1066 y a la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas² y ha señalado que esa ley unificó las formas de cobro coactivo, inclusive para los órganos autónomos y entidades con régimen especial derivado de la Constitución, en orden a garantizar para todas ellas el ejercicio de esa función en forma ágil, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento, el Estatuto Tributario, como claramente se desprende de los antecedentes de esa ley”.

Observa la Sala que la Ley 1437 de 2011, nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, complementa y refuerza la Ley 1066 de 2006 al disponerse en el artículo 98 del CPACA, lo siguiente:

“Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”³.

GAH

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00401-00(2164).

² Conceptos 1835 del 9 de agosto de 2007, 1882 del 5 de marzo de 2008 y 1882 ampliación del 15 de diciembre de 2009, 1904 de 2008, y más recientemente en el 2126 de 2013.

³ “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.

GAH



En efecto, el CPACA ratifica la potestad de que goza la Administración para efectuar directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor, aunque deja abierta la opción de acudir a los jueces competentes mediante la vía del proceso ejecutivo.

(...)

Del análisis sistemático de las disposiciones citadas deduce la Sala que en los procedimientos administrativos de cobro coactivo se deberán observar las siguientes reglas:

i) Los procedimientos de cobro coactivo regidos por leyes especiales se seguirán por lo dispuesto en ellas;

ii) En ausencia de tales procedimientos especiales de cobro deberán aplicarse: el título IV del CPACA (artículos 98 a 101), las disposiciones contenidas en el Libro V, Título VIII del Estatuto Tributario, en sus artículos 823 a 843-2, y las normas que lo modifiquen o adicionen, en concordancia con la Ley 1066 de 2006;

iii) En lo no previsto en leyes especiales o en el Estatuto Tributario, se aplicarán las reglas de procedimiento de la parte primera del CPACA, y

iv) En lo no previsto en dicha parte primera, se aplicará el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular. En el momento en que entre a regir el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012)⁴, se aplicará este último en lo pertinente.

Como quiera que no se aprecia la existencia de normas especiales que rijan el procedimiento de cobro coactivo para la Superintendencia del Subsidio Familiar, ese organismo deberá aplicar el título IV del CPACA (artículos 98 a 101), y las disposiciones del Libro V, Título VIII del Estatuto Tributario, en sus artículos 823 a 843-2, en concordancia con la Ley 1066 de 2006”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

De las normas y la jurisprudencia transcrita, se desprende que el proceso de cobro coactivo para el recaudo de obligaciones a favor del Estado, de manera general remite al establecido en el Estatuto Tributario Nacional, toda vez que para el recaudo de las obligaciones consultadas no se observa la existencia de un procedimiento especial que las aparte del procediendo general. Por lo cual, dicho Estatuto determina en su artículo 834 que contra la

(...)Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%”.

⁴ Según el artículo 627 de esa ley, las disposiciones relativas al proceso ejecutivo entrarían a regir a partir del 1 de enero de 2014.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

resolución que decide las excepciones procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas.

Así los hechos, al interior de esa Entidad debe definirse cuáles son los fundamentos legales que determinaron que en el Manual de Administración y Cobro de Cartera se asigne al Director General del FONCEP la función de resolver estos recursos, en consideración a que los cargos señalados en el Estatuto Tributario corresponden a la estructura orgánica y funcional de la DIAN, y por lo tanto la aplicación de las normas de cobro coactivo en materia de competencias en las demás entidades de la administración pública, requiere de la verificación de cuál es el cargo que por sus competencias y funciones sería el llamado a cumplir la función en comento.

CONCLUSIÓN

Los procesos de cobro coactivo que adelante el FONCEP se rigen por las normas del Estatuto Tributario Nacional, al no encontrarse disposiciones que establezcan un procedimiento especial para adelantar el mismo.

En este orden de ideas, las competencias establecidas en el Estatuto Tributario Nacional deben analizarse al interior de la Entidad para asignarlas a los cargos que, según la naturaleza de las funciones que desempeñan, tengan similares responsabilidades y competencias. Establecido lo anterior, podrá colegirse si es el Director General o el Responsable del Grupo de Jurisdicción Coactiva es el funcionario competente para resolver los recursos de reposición interpuestos contra la resolución que resuelve las excepciones presentadas.

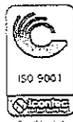
El anterior concepto se emite bajo las previsiones establecidas en el artículo 28 del CPACA.

Cordial saludo,

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
Directora Jurídica
Secretaría Distrital de Hacienda

Rad. 2014ER128977
Revisó: Clara Lucía Morales Posso
Proyectó: Gerardo Jaimés Silva/ Matilde Murcia Celis

Sede Administrativa, Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 65B-95 - Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195
contactenos@shhd.gov.co
- N°: 800 600 081 - 9



BOGOTÁ
HUMANANA