



7.2.

028959-06-08-14

Bogotá, D.C.

Doctor

Fernando Trujillo M.

Profesional Administrativo II

Dirección Jurídica

Empresas Municipales de Cali

EMCALI EICE ESP

CAM piso 5 Torre de EMCALI

Cali - Valle

Asunto: **Consulta radicada bajo el No 1-2014-046817**
Tema: **Otros temas territoriales**
Subtema: **Cobro Administrativo Coactivo- Empresas
Servicios Públicos Domiciliarios y no
Domiciliarios.**

En atención a la solicitud de información, radicada bajo el No. 1-2014-046817, relacionada con las facultades de cobro coactivo a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y no Domiciliarios (telefónica básica conmutada – internet), específicamente sobre la aplicación del artículo 98 de la ley 1437 de 2011, nos permitimos dar respuesta no sin antes advertir que ésta se dará dentro del ámbito de nuestra competencia de conformidad con lo establecido en el Decreto 4712 de 2008, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En primera instancia es importante anotar que al tenor de lo previsto en el artículo 5 de la ley 1066 de 2006, las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que en virtud de estas actividades tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional o territorial están investidas de la facultad para ejercer el cobro coactivo, aplicando para el efecto, el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional. Esta facultad fue ratificada en el artículo 98 de la ley 1437 *“por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Ahora bien, considerando que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se ocupó de analizar el tema objeto de consulta, mediante concepto con Radicación No. 11001-03-06-000-2012-00090-00 (2126) expedido el 14 de febrero de 2013, Actor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, traemos a colación algunos apartes, así:

“D. Facultad de cobro coactivo de las entidades públicas

1. La ley 1066 de 2006



La ley 1066 de 2006, “*por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y otras disposiciones*”,¹ dispuso en el artículo 5°:

“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 éstas 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 1°. 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...”. (Subraya la Sala).

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 jurisdicción coactiva 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 públicas,² y en tales oportunidades ha señalado que la ley 1066 de 2006 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 desprendía de los antecedentes de esa ley.

Por su parte, la “jurisdicción coactiva” fue considerada por la Corte Constitucional, en sentencia C-666 de 2000, como *“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”*

Y agregó en esa oportunidad:

“Cabe recordar que la regla general consiste en que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces, y por ello, ciertamente constituye una excepción el hecho de que sea la propia Administración la que esté investida del poder para hacer ejecutar directamente ciertos actos, convirtiéndose de esta forma en juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales.”

¹ Publicada en el Diario Oficial 46.344 del 29 de julio de 2006, fecha en que entró a regir.

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.



Así las cosas, por mandato directo de la ley 1066, para que surja la facultad de cobro coactivo, la obligación a favor del Estado debe ser *exigible*, condición que evidentemente se cumple en el caso del cheque fiscal.

2. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

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 disponer en el artículo 98 del CPACA:

“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”³.

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.

Es significativo que el nuevo código haya reemplazado la tradicional locución “*jurisdicción coactiva*” (artículo 68 del decreto 01 de 1984) por la expresión “*prerrogativa de cobro coactivo*”, y que el Título IV de la Parte Primera del CPACA denomine “*procedimiento administrativo de cobro coactivo*” las actuaciones que las entidades públicas deben adelantar para cumplir con su deber de “*recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo*”. De esta manera se despeja el equívoco que envolvía incluir en la denominación de la prerrogativa administrativa de cobro la palabra “*jurisdicción*”, alusiva a funciones judiciales con las cuales nada tiene que ver este procedimiento administrativo.

El cambio de redacción anotado no es simplemente una intervención cosmética a la norma, sino una corrección técnica que busca correspondencia de las expresiones con la verdadera naturaleza de la facultad de cobro coactivo. Correspondencia de índole sustancial, porque denomina una función que es estrictamente de naturaleza administrativa, y de orden procesal en atención a que, desde que entró en vigencia la ley 1066, las reglas procesales aplicables a este cobro son las del “procedimiento administrativo de cobro” previsto en el Estatuto Tributario.

De acuerdo con el artículo 99 del CPACA, prestan mérito ejecutivo a favor del Estado, “*para su cobro coactivo*”, diversos documentos en los cuales conste una obligación clara, expresa y exigible. La norma enumera actos administrativos, sentencias, contratos, garantías, y “*Las demás que consten en documentos que provengan del deudor*” (numeral 5).⁴

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.

(...) **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 Este numeral estaba previsto en idéntica forma en el numeral 6 del artículo 68 del antiguo CCA, decreto ley 01 de 1984.



[...]

E. El procedimiento de cobro coactivo

1. Normas aplicables

El artículo 5 de la ley 1066 de 2006 prescribe que para ejercer la facultad de cobro coactivo deberá seguirse el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. El decreto reglamentario 4473 de ese mismo año precisa en su artículo 5° que *“Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita”*.

Por su parte, el artículo 100 del CPACA dispone:

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

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

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

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, deberá 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)⁵, se aplicará este último en lo pertinente.

[...]

Ahora bien, en cuanto al procedimiento de cobro propiamente dicho, no se aprecia la existencia de normas especiales que rijan ese trámite, por lo que deberán

⁵ Según el artículo 627 de esa ley, las disposiciones relativas al proceso ejecutivo entrarían a regir a partir del 1 de enero de 2014.



aplicarse 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.

[...]” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

En consecuencia, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y no Domiciliarios (telefónica básica conmutada – internet) de conformidad con lo previsto en los artículo 5 de la ley 1066 de 2006, 98 y el parágrafo del artículo 104 de la ley 1437 de 2011 están investidas de la facultad de cobro coactivo, debiendo aplicar para el efecto, los procedimientos establecidos en los artículos 98 a 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las disposiciones contenidas en el Libro V, Título III del Estatuto Tributario Nacional, en sus artículos 823 a 843-2 y las normas que lo modifiquen o adicionen, en concordancia con la ley 1066 de 2006.

Ahora bien, al tenor de lo previsto en el artículo 98 de la ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y no Domiciliarios (telefónica básica conmutada – internet) pueden optar o por la iniciación del proceso administrativo de cobro coactivo para recaudar sus créditos insolutos o acudir a la jurisdicción civil para hacer exigible la obligación a su favor a través de un proceso ejecutivo.

En los anteriores términos consideramos absuelto el tema objeto de consulta.

Cordial saludo,

Edis Amanda Peña González

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial (E)
Dirección General de Apoyo Fiscal

Revisó Edis A. Peña G.

Elaboró: Esmeralda Villamil L.