

CGR - OJ 177 2017
80112 -

Contraloría General de la República :: SGD 31-08-2017 09:35
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0104597 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112-OFICINA JURIDICA / IVAN DARIO GUALQUE TORRES
DESTINO EVELIM QUICENO BECERRA / CONTRALORIA MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA
ASUNTO CONCEPTO RTA. CONSULTA 2017ER0064365
OBS

2017EE0104597



Bogotá D.C.,

Doctora
EVELIM QUICENO BECERRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Contraloría Municipal de Floridablanca
Carrera 8 No. 10-42 Local 1 Edificio Torre Di Bari
Casco Antiguo Floridablanca
Floridablanca – Santander

Asunto: LÍMITES DE INEMBARGABILIDAD – PROCESO DE COBRO
COACTIVO. Coactivo N° 2016-002.

Respetada doctora Evelim:

De manera atenta me refiero a su consulta radicada ante la Contaduría General de la Nación con el No. 2017-550-002645-2 y remitida a la Contraloría General de la República por competencia mediante oficio radicado el 30 de junio de 2017, radicado con el No. 2017ER0064365, relacionada con los límites de inembargabilidad en las cuentas de ahorro y corrientes de los presuntos responsables fiscales.

Sobre el particular, se procede a resolver las inquietudes planteadas, previo el siguiente análisis:

1. ANTECEDENTES.

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Floridablanca indica que está viendo obstaculizados los procesos de cobro coactivo, imposición de medidas cautelares y demás estrategias encaminadas a garantizar el resarcimiento del daño patrimonial causado a la administración y el cumplimiento de su deber de salvaguardar los intereses del estado en beneficio de la comunidad, por la negativa de las entidades financieras en acatar las órdenes de embargo, sustentada en el límite de inembargabilidad contemplado en la Ley 1066 del 29 de julio de 2006.

Teniendo en cuenta lo anterior, formula las siguientes apreciaciones y cuestionamientos:

"1.1. Esta Contraloría Municipal entiende que la negativa de acatar las órdenes de embargo es una arbitrariedad que obstruye el efectivo recaudo de los procesos

coactivos y estima que es un pretexto de las entidades financieras que no tienen presente que el mismo fue establecido para embargos librados por la DIAN y sólo es aplicable dependiendo del proceso del cual emana la orden. Para el caso concreto, señala que los únicos límites para librar órdenes de embargo, en tratándose de los procesos de responsabilidad fiscal, son: la necesidad de la medida, que el valor de los bienes no exceda el doble del crédito cobrado, intereses y costas prudencialmente calculadas, y en caso de dineros depositados en establecimientos bancarios y similares, el único límite es no exceder el valor del crédito, las costas, más un cincuenta por ciento.

1.2. En caso de que el límite de inembargabilidad previsto en la Ley 1066 de 2006 sea aplicable a los procesos de cobro coactivo de las Contralorías, solicita precisar en qué casos aplica y cuál es el soporte jurídico de la medida."

2. ALCANCE DEL CONCEPTO.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución¹, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"², así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de "la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"⁴.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"⁵ y "asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"⁶.

¹ Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

² Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

³ Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁴ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁵ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁶ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

Finalmente se aclara que no todos los conceptos de esta Oficina Jurídica implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el Artículo 43, numeral 16⁷ del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Sobre los cuestionamientos efectuados, procede el análisis detallado en los siguientes acápite: i) regímenes que en materia de cobro coactivo aplican a las contralorías, ii) límites de inembargabilidad en las cuentas de ahorro, y iii) el procedimiento aplicable para dar cumplimiento a las medidas cautelares sobre bienes inembargables. Veamos:

3.1. Regímenes de cobro coactivo aplicables en la Contraloría General de la República.

Posterior a la expedición de la Ley 1066 de 2006, y a los conceptos emitidos por el Consejo de Estado Nos. 1882 y 1882-A⁸ - que guardan relación con referidos al ejercicio de la jurisdicción coactiva por la Contraloría General de la República-, se profirió la Ley 1437 de 2011 que se ocupó de regular el proceso de cobro coactivo, al señalar en sus artículos 99, las obligaciones que prestan mérito ejecutivo y 100, las reglas de procedimiento para adelantar el mismo.

Determina esta última disposición, los criterios que deben tenerse en cuenta en los procesos de jurisdicción coactiva, al ordenar que cuando existan normas especiales para adelantar el proceso de jurisdicción coactiva, deben regirse por ellas, y a contrario sensu, al no existir norma que así lo determine, los procedimientos de cobro se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA – y en el Estatuto Tributario.

De igual manera, hace un reenvío normativo cuando señala que 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

⁷Art. 43. OFICINA JURIDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁸ Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil: Concepto No. 1882-A del 15 de diciembre de 2009 – que amplió Concepto inicial No. 1882 del 8 de marzo 2008 sobre la misma materia.

procedimiento establecidas en la Parte Primera del CPACA y, en su defecto, el Código de procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Estas disposiciones deben interpretarse en concordancia con la Ley 42 de 1993, la cual, en su artículo 90, se remite al Código de Procedimiento Civil⁹ para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere dicha preceptiva, salvo los aspectos especiales que allí regulan. El artículo 92, de la referida ley determina las providencias que prestan mérito ejecutivo, así:

"Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo:

1. Los Fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias 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."

Las normas analizadas permiten inferir que las Contralorías tienen una normatividad especial, para adelantar el cobro coactivo de los créditos fiscales, es decir aquellos cuyo título ejecutivo se origina en un proceso de responsabilidad fiscal y demás títulos señalados en el artículo 90 de la Ley 42 de 1993. Por lo demás, en materia de cobro de títulos que no tengan esta naturaleza, no hay regulación especial y por tanto ha de aplicarse el artículo 100-1 del CPACA.

En consideración a lo anterior, son dos los procesos de cobro vigentes para el caso de las contralorías: **i) El Proceso Fiscal de Cobro**, que se tramita cuando el título se origina en un proceso de responsabilidad fiscal y demás títulos señalados en el artículo 90 de la Ley 42 de 1993, v.gr: fallos con responsabilidad fiscal, multas impuestas por las Contralorías en desarrollo de un procedimiento sancionatorio fiscal, pólizas o garantías integradas a los fallos con responsabilidad fiscal, etc, son eventos en los cuales las normas de procedimiento a aplicar en lo no previsto por el Capítulo IV de la Ley 42 de 1993, es el Código General del Proceso; y, **ii) El Proceso Administrativo de Cobro Coactivo** que se tramita con ocasión de títulos ejecutivos de origen distinto al anterior, v.gr. multas impuestas en procesos disciplinarios, resoluciones que ordenan el reintegro al tesoro público por doble asignación, cobro de tarifa de arbitraje fiscal, sentencias, multas, cláusula penal contractual, etc., son casos a los que se aplican las reglas procedimentales de cobro coactivo del Estatuto Tributario por remisión expresa del Artículo 100 numeral 2, de la Ley 1437 de 2011.

⁹ Ver Ley 1564 de 2011, Código General del Proceso



3.2. Límites de inembargabilidad en cuentas de ahorro

Ahora bien, para ambos regímenes se encuentran normas que imponen límites de inembargabilidad:

Para el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo (Art. 100-2 del CPACA), no regulado por normas especiales, el artículo 837-1 del Estatuto Tributario¹⁰ señala como límite de inembargabilidad el equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes¹¹, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

De otro lado, en procesos Fiscales de Cobro (Ar. 100-1 CPACA) relativos - se reitera- a los procesos de responsabilidad fiscal regulados por los artículos 90 y 92 de la Ley 42 de 1993, las medidas cautelares contempladas en los artículos 12 y 41 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011, a las que se les aplica el Código General del Proceso, deben ser analizadas de cara al límite de inembargabilidad de los saldos depositados en las cuentas de ahorro previsto en el numeral 4 del artículo del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual dispone que *"las sumas depositadas en las secciones de ahorros no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965."*

Por su parte, los Decretos 2349 de 1965 y 564 de 1996 fijan los montos de inembargabilidad de los depósitos de ahorro y la Superintendencia Financiera de Colombia, en desarrollo del artículo 2º del Decreto 564 de 1996 divulga anualmente las sumas inembargables a través de Cartas Circulares¹².

A lo anterior debe añadirse, que los bienes con naturaleza inembargable están protegidos constitucional y legalmente, y a los funcionarios judiciales o administrativos les está vedado librar órdenes de embargo sobre los mismos. En este contexto, ha de tenerse en cuenta que la enumeración de los bienes con naturaleza inembargable incorporada en el artículo 594 del Código General del

¹⁰ Artículo adicionado por el artículo 9 de la Ley 1066 de 2006.

¹¹ Para la interpretación de este inciso debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto 379 de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 46.540 de 12 de febrero de 2007. El texto establece: 'ARTÍCULO 3. VALOR ABSOLUTO REEXPRESADO EN UVT SOBRE LÍMITE DE INEMBARGABILIDAD. Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, a que se refiere el artículo 837-1 del Estatuto Tributario, el límite de inembargabilidad es el equivalente a quinientos diez (510) Unidades de Valor Tributario, (UVT), depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

¹² Superintendencia Financiera de Colombia, Carta Circular No. 66 del 7 de octubre de 2016. Los montos son reajustados anualmente con base en el índice anual promedio de precios y son difundidos con la misma periodicidad por la Superintendencia Financiera, iniciando el mes de octubre. Para el período del 1 de octubre de 2016 a 30 de septiembre de 2017 el límite es hasta por treinta y tres millones quinientos catorce mil ciento cincuenta y dos pesos (\$33.514.152).

Proceso, es eminentemente enunciativa, y la prohibición de impartir medidas cautelares prevista en el mismo artículo, cubija al universo de funcionarios con competencia para emitir esta clase de órdenes, tal como se puede observar de la lectura de la mencionada disposición:

"Artículo 594. Bienes inembargables. **Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales**, no se podrán embargar:

(...)

Parágrafo. **Los funcionarios judiciales o administrativos** se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. (...)" (Resalto).

En consecuencia, los límites de inembargabilidad previstos en los diferentes cuerpos normativos, responden a un derecho prevalente y su protección está prevista por la Constitución Política y la Ley; por tanto, es deber de los funcionarios acatar esta protección y sopesar en cada caso si existen salvedades que operen, de conformidad con la ley y la jurisprudencia.

3.3. Procedimiento aplicable para dar cumplimiento a las medidas cautelares sobre bienes inembargables

En punto al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas sobre recursos inembargables y la negativa de acatarlas, el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso consagra el procedimiento que deben atender los destinatarios de las medidas cautelares y los operadores jurídicos, cuando quiera que las medidas cautelares recaigan sobre bienes sujetos a protección o límites de inembargabilidad.

Ahora bien, la Superintendencia Financiera instruyó a las entidades vigiladas a través de la Circular Básica Jurídica (Numeral 5 del PARTE I - TÍTULO IV - CAPÍTULO I de la Circular Externa 029 de 2014)¹³ sobre la forma de cumplir debidamente las órdenes de embargo proferidas por las autoridades, en los siguientes términos:

"5.1.6. Procedimiento en caso de medidas cautelares decretadas sobre recursos inembargables: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 91 de la Ley 715 de 2001, 8 del Decreto 050 de 2003, son inembargables los recursos de: el Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, el Sistema General de Participaciones -

¹³ Parte I – Instrucciones aplicables a las entidades vigiladas; Título IV – Deberes y Responsabilidades; Capítulo I – Obligaciones especiales; Numeral 5.1. Cumplimiento de órdenes de embargo.



SGP-, Regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables.

En tal virtud, en los eventos en los cuales las entidades vigiladas reciban órdenes de embargo respecto de los recursos anteriormente mencionados, deben cumplir el procedimiento señalado en el parágrafo del artículo 594 del CGP."

4. CONCLUSIONES.

Con fundamento en lo anterior, se resumen las siguientes conclusiones: **i)** Existen dos procedimientos de cobro aplicables a las Contralorías: El Proceso Fiscal de Cobro y el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo; la aplicación de los ordenamientos procesales que operan en cada caso, dependerá del origen de los títulos de acuerdo con el análisis ya explicado; **ii)** Los recursos y bienes inembargables están protegidos constitucional y legalmente: a los funcionarios judiciales y administrativos les está prohibido emitir medidas cautelares sobre los mismos, y **iii)** En caso de que opere alguna excepción a la inembargabilidad que protege los recursos, según sea el caso, el operador jurídico competente tiene la responsabilidad de valorar la procedencia de la medida y argumentar el fundamento exceptivo conforme al procedimiento descrito en el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso, a su turno, las entidades vigiladas deben acatar la regulación que ha emitido la Superintendencia Financiera de Colombia sobre la materia.

En los anteriores términos estimo atendido el objeto de su solicitud.

Cordial saludo,



IVAN DARIO GUAUQUE TORRES
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Claudia Denisse Flechas Hernández
Revisó: Pedro Pablo Padilla Castro
N.R.: Radicado: 2017ER0064365 – Sibar 2017-120385-82000-CO
Archivo: TRD. 80112-152-02 Respuesta de trámite y/o de fondo