

Sentencia C-649/02

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-No exclusividad para resolución de controversias donde sea parte una entidad del Estado

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Alcance

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Atribuciones son asuntos de carácter legal

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Desarrollo legal de objeto

COMPETENCIA JUDICIAL-Controversias entre entidades del Estado o entre éstas y los particulares

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Alcance

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Función de velar por estricta recaudación y administración de rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Controversia sobre legalidad de actos en determinación y liquidación del tributo

LEY-Diseño específico de mecanismos de recaudo forzoso de créditos fiscales

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO-Recaudo forzoso de créditos fiscales

PROCESO EJECUTIVO JUDICIAL-Recaudo forzoso de créditos fiscales

JURISDICCION COACTIVA-Objetivo/JURISDICCION COACTIVA-No es ajeno al control judicial/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Determinación y liquidación del tributo y recaudo forzoso

Esta Corte ha explicado que la denominada “jurisdicción coactiva”, es decir, la facultad para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial (autotutela ejecutiva), se enmarca dentro de la órbita de la función administrativa cuyo objetivo es lograr el cumplimiento de una obligación tributaria en sede administrativa. Empero, ello no significa que ese procedimiento sea ajeno al control de judicial, no solo porque el contribuyente puede demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto impositivo de la obligación tributaria, sino, además, porque incluso puede demandar ante esa misma jurisdicción el acto que resuelve sobre las excepciones y ordena continuar con la ejecución (E.T. artículo 835). Vistas así las cosas, la Corte concluye que la jurisdicción contencioso administrativa mantiene el control al ejercicio de la función administrativa, tanto en la etapa de determinación y liquidación del tributo como en la de su recaudo forzoso.

PROCESO EJECUTIVO DE JURISDICCION ORDINARIA-Controversias sobre recaudo forzoso de créditos fiscales

PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-División/PRINCIPIO DE ECONOMIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Significado

Los principios de la función administrativa se dividen en finalísticos (la función administrativa se encuentra al servicio del Estado), organizacionales (descentralización, desconcentración y delegación) y funcionales (igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad, publicidad y economía). En cuanto a la economía, como principio funcional, constituye una orientación para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo.

PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Manifestación de desconocimiento requiere de carga argumentativa mayor

Las demandas formuladas contra una ley por desconocimiento de los principios de la función administrativa exigen de una carga argumentativa mayor, pues debe demostrarse que el diseño de la política o de los mecanismos legales no guarda relación con las previsiones del artículo 209 de la Carta. No le corresponde a la Corte determinar cuál es la mejor forma de regulación normativa, sino únicamente establecer si la que fue adoptada contraviene o no los preceptos constitucionales.

PRESUNCION DE CONSTITUCIONALIDAD REFORZADA EN PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Carga argumentativa mayor en demanda de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-3907

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 843 del Decreto 624 de 1989, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".

Actor: Juan José Rincón Rincón

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan José Rincón Rincón demandó el artículo 843 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario). Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación la Corte transcribe y subraya la norma demandada, conforme a su publicación

en el Diario Oficial No. 38756 del treinta (30) de marzo de 1989:

“DECRETO NUMERO 0624 DE 1989

(marzo 30)

por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 5º, de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

(...)

Artículo 843.- Cobro ante la jurisdicción ordinaria. La Dirección General de Impuestos Nacionales podrá demandar el pago de las deudas fiscales por la vía ejecutiva ante los Jueces Civiles del Circuito. Para este efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o la respectiva autoridad competente, podrán otorgar poderes a funcionarios abogados de la citada Dirección. Así mismo, el Gobierno podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.”

### III. LA DEMANDA.

Para el actor, la norma acusada vulnera los artículos 4 y 237-1 de la Constitución. En su sentir, siguiendo una amplia tradición jurídica, constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinaria, las controversias entre los órganos del Estado, o entre éstos y los particulares, deben ser resueltas por la jurisdicción contencioso administrativa.

De esta manera, señala que el acto administrativo por el cual se determina o liquida un tributo a cargo de un particular, así como su recaudo forzoso, son asuntos de competencia exclusiva de la jurisdicción contenciosa. Sobre este último considera que corresponde a un proceso ejecutivo cuyas partes son la Administración Tributaria y el particular renuente al pago. Sin embargo, a su juicio, la ley traslada a la jurisdicción ordinaria, específicamente a los jueces civiles del circuito, un asunto cuya competencia fue asignada constitucionalmente a la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual desconoce los mandatos de los artículos 4 y 237-1 de la Carta.

En forma subsidiaria, y en el evento de no prosperar la demanda respecto de la totalidad del artículo, el actor solicita a la Corte que declare la inexecutable de los siguientes apartes:

- La expresión “Ante la jurisdicción ordinaria”, del título del artículo y,
- La expresión “ante los Jueces Civiles del Circuito”, contenida en el texto de la norma.

### IV. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Nohora Inés Matiz Santos, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Comienza por explicar que desde la ley 9ª de 1983 el Congreso consideró la posibilidad de que los procesos de cobros fiscales fueran atendidos por la justicia ordinaria a través de los jueces civiles del circuito, lo cual corresponde al deber de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en los términos del actual artículo 113 de la Constitución.

Así mismo, afirma que el artículo acusado refleja el celo del legislador frente a la eficiencia en el cobro de la cartera pública, fundamentado en el artículo 189-20 de la Carta, que impone al Presidente de la República la obligación de velar por el recaudo de las rentas y caudales públicos.

De otro lado, la interviniente sostiene que aún cuando por regla general los procesos contra los deudores fiscales se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa, también lo es que la Constitución autoriza una variación a dicha regla cuando el legislador lo estime pertinente. Y en este sentido, luego de presentar un recuento de los procesos de ejecución fiscal, considera que el Congreso goza de amplias facultades para regular aspectos tributarios, como las de establecer que dichos procesos pueden adelantarse por los jueces civiles del circuito, sin que ello implique desconocer la Constitución.

## 2.- Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Juan de Dios Bravo González, en representación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello, presentó el concepto elaborado por el doctor Juan Rafael Bravo Arteaga y que fue aprobado por el Consejo Directivo de dicho instituto.

En primer lugar, explica que el proceso de cobro coactivo de los tributos tiene por objeto el cumplimiento de una clara obligación fiscal, donde lo único discutible puede ser la vigencia o no del título, porque las cuestiones referentes a la existencia y cuantía de la obligación se suponen establecidas previamente con carácter definitivo.

En segundo lugar, precisa que la norma tan solo consagra una facultad, “en virtud de la cual el funcionario administrativo encargado de la recaudación del tributo puede escoger entre acudir a la jurisdicción ordinaria de los jueces civiles o efectuar el cobro mediante la jurisdicción coactiva de carácter administrativo”, dependiendo de las condiciones y particularidades de cada caso, sin imponer entonces una obligación para la entidad.

En tercer lugar, señala que la Constitución otorgó al legislador amplias facultades para fijar las reglas de competencia, tanto en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (CP. artículo 235), como en lo que respecta a la jurisdicción contencioso administrativa (CP. artículo 237), sin que en ninguna parte establezca que todos los litigios donde intervenga una entidad de derecho público deban ser conocidos por esta última jurisdicción.

Por último, el concepto recuerda que tradicionalmente la jurisdicción ordinaria ha conocido de algunos asuntos en los cuales es parte una entidad pública. Para demostrar ese

planteamiento remite al artículo 16 del Código de Procedimiento Civil que establece reglas de competencia en estos eventos y, en cuanto tiene que ver con los juicios ejecutivos fiscales, remite específicamente a los artículos 561 y siguientes del mismo ordenamiento.

### 3.- Intervención disidente frente al concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En escrito allegado posteriormente a la Corte, los ciudadanos Luis Miguel Gómez, Cecilia Montero y Carlos Alfredo Ramírez, presentaron concepto disidente al remitido por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario. En su sentir, el artículo 843 del Decreto acusado es inconstitucional y por tal motivo debe ser declarado inexecutable.

Comienzan por señalar que a pesar de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 26 de mayo de 1988, no existe cosa juzgada constitucional. Así, advierten que esa sentencia declaró inexecutable el artículo 104 del Decreto 2503 de 1987, por exceso en las facultades otorgadas al presidente, pero revivió una norma del año 1983 que coincide con la que en esta oportunidad es objeto de demanda.

Explican luego que como el artículo acusado guarda relación con el cumplimiento de una función administrativa (CP. artículo 189-20), la controversia de los actos que se ejecuten con el propósito de los recaudos fiscales corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo en los términos del artículo 237-1 de la Carta.

A juicio de los intervinientes, la propia Constitución asigna a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para decidir sobre la legalidad de los actos administrativos de recaudo ejecutivo de impuestos. Y advierten que cuando el artículo 237 indica que esa atribución será ejercida “conforme a las reglas que señale la ley”, simplemente hace referencia a la forma como deben desempeñarse dichas tareas, pero no difiere al legislador la potestad de señalar quién tiene la competencia para hacerlo.

Por último, consideran que la norma desconoce el principio de economía propio de la función administrativa, pues si existe un procedimiento administrativo expedito y seguro para el recaudo de los impuestos (cobro coactivo), no se justifica el pago de honorarios a particulares.

### 4.- Intervención ciudadana

El ciudadano John Alirio Pinzón Pinzón intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente recuerda que la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 26 de mayo de 1988, declaró la inexecutable del artículo 104 del Decreto 2503 de 1987, expedido en uso de facultades extraordinarias y que autorizaba a la Dirección de Impuestos Nacionales para demandar ante la jurisdicción ordinaria el pago de las deudas fiscales. Reseña que la Corte declaró que el presidente de la República no podía, so pena de exceder las facultades conferidas, adicionar de manera plena y directa la competencia de los jueces civiles, ni regular los asuntos relacionados con la intervención de los apoderados de la entidad. Sin embargo, explica que a raíz de esa decisión, revivió el artículo 87 de la ley 9ª de 1983, cuyo contenido coincide en su esencia con la norma ahora demandada (ET. artículo

843).

Refiere que la jurisdicción coactiva consiste en el procedimiento utilizado por las entidades públicas para cobrar directamente sus créditos, sin necesidad de acudir a la rama judicial mediante los procesos ejecutivos, siempre y cuando el documento que registra la obligación tenga la calidad de título ejecutivo. Para ilustrar su apreciación cita algunas providencias tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado sobre la naturaleza y características del cobro coactivo.

De otra parte, considera que la única intervención directa de la rama judicial (a través de la jurisdicción contencioso administrativa) está relacionada con la resolución de excepciones, en los términos del artículo 835 del E.T. Por tal motivo, el interviniente estima equivocada la apreciación del actor, cuando señala que el artículo 843 del E.T. traslada a los jueces ordinarios una competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, pues esta última no decide aspectos de fondo sobre la obligación fiscal.

Así, aclara que si bien la jurisdicción contencioso administrativa decide sobre la legalidad de los actos que niegan las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo, ello no significa que puedan tramitar y decidir el cobro de las deudas tributarias.

Finalmente, estima errónea la posición del demandante según la cual, el acto administrativo que liquida un tributo a cargo de un particular y su recaudo forzoso cuando no lo paga voluntariamente, son asuntos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, "porque al parecer confunde la competencia que tiene la citada jurisdicción para resolver las controversias surgidas por los actos proferidos por la administración tributaria con la obligatoriedad de agotar la vía gubernativa como paso previo para poder acudir ante la jurisdicción contenciosa".

## V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Ministerio Público advierte que el cobro coactivo de deudas fiscales es una facultad de la Dirección de Impuestos Nacionales y explica que la jurisdicción de lo contencioso administrativo solamente conoce de aquellos actos que resuelven excepciones dentro del trámite administrativo, pero no tiene competencia para adelantar el proceso ejecutivo. En esa medida, estima que ante la imposibilidad de usurpar una función que no ha sido atribuida a dicha jurisdicción, el cargo formulado es materialmente inexistente y, por lo mismo, la Corte debe inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo.

Sin embargo, el Procurador considera que de no ser admitida la solicitud anterior, tampoco procede la inexecuibilidad. Para sustentar su apreciación, señala que la norma acusada simplemente crea un medio adicional al del cobro en sede administrativa que permite acudir ante los jueces civiles del circuito. Con ello, en su sentir, se pretende dotar a la administración de un instrumento efectivo para asegurar los recursos necesarios para el sostenimiento y cumplimiento de los fines del Estado.

Finalmente, para el Ministerio Público, el artículo 237-1 de la Constitución simplemente indica que el Consejo de Estado cumple la función de máximo tribunal de lo contencioso administrativo, pero no atribuye a dicha jurisdicción la competencia en materia de procesos

ejecutivos fiscales.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1.- Conforme al artículo 241-5 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias.

Cuestión previa: procedencia de una sentencia de fondo y ausencia de cosa juzgada constitucional

2.- De manera previa la Sala debe establecer si, como lo sugiere el Procurador, el cargo de inconstitucionalidad es materialmente inexistente y en consecuencia ha de proferirse una sentencia inhibitoria.

Para sustentar su argumento, la Vista Fiscal explica que según los artículos 823 a 843 del Estatuto Tributario (ET), el cobro coactivo de deudas fiscales es una competencia asignada a la Dirección de Impuestos Nacionales<sup>1</sup>, donde solamente puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para demandar los actos que resuelven las excepciones y ordenan continuar la ejecución (ET. artículo 835). Así, advierte el Procurador, si legalmente no se ha atribuido a dicha jurisdicción la facultad de adelantar los procesos de cobro coactivo, tampoco puede afirmarse que la propia ley le usurpa esa competencia.

Pues bien, aún cuando es razonable suponer que si una competencia no ha sido asignada, tampoco puede ser usurpada, la Corte observa que el asunto aquí planteado es distinto, porque el actor considera, precisamente, que es la Constitución la que atribuye directamente a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de los procesos de cobro ejecutivo de obligaciones fiscales, y que la norma demandada desconoce ese mandato al permitir que se acuda ante los jueces ordinarios. En efecto, según el demandante, por tratarse de una controversia entre la administración tributaria y un particular, la facultad para adelantar dichos procesos está reservada exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa.

La cuestión no versa entonces, como lo sugiere el Procurador, sobre la existencia o no de una atribución legal que pueda ser conferida a otra autoridad, sino sobre el eventual desconocimiento de un mandato constitucional directo que habría establecido una suerte de reserva de jurisdicción. Por lo mismo, a juicio de la Sala, la demanda ofrece parámetros que permiten confrontar el artículo 843 del ET frente a las normas constitucionales, y en esa medida es procedente abordar un análisis de fondo.

3.- De otra parte, pero también como asunto previo, es necesario determinar si ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, toda vez que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del veintiséis (26) de mayo de 1988 declaró inexecutable el artículo 104 del Decreto 2503 de 1987, que guardaba similitud con la norma ahora demandada y establecía lo siguiente:

“Artículo 104. Cobro ante la jurisdicción ordinaria. Sin perjuicio del procedimiento administrativo establecido en este decreto para el cobro de deudas fiscales, la Dirección General de Impuestos Nacionales podrá demandar el pago por la vía ejecutiva jurisdiccional ante los jueces civiles competentes. Para este efecto, el Administrador de Impuestos respectivo otorgará poder a funcionarios abogados de la correspondiente administración.

La Dirección General de Impuestos Nacionales, podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados o firmas especializadas en labores de cobranzas, para que adelanten el proceso de cobro ante la jurisdicción ordinaria.”

El mencionado decreto fue expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso mediante la ley 75 de 1986, que autorizaba al Presidente a “dictar normas para agilizar y hacer efectivo el cobro de los impuestos por la vía coactiva”. (artículo 90, numeral 1°, literal e). No obstante, la Corte Suprema concluyó que en el caso del artículo 104 del decreto, el Gobierno se había excedido en el uso de las facultades, porque ellas estaban circunscritas al ámbito de la “vía coactiva fiscal”, es decir, al procedimiento administrativo de cobro, pero no lo autorizaban para crear nuevas competencias a los jueces civiles, ni para crear mecanismos alternativos de cobro de obligaciones fiscales. Por esas razones declaró inexecutable dicha norma<sup>2</sup>.

La decisión de la Corte Suprema significó revivir la norma anterior (artículo 87 de la ley 9ª de 1983), que como bien lo señala un interviniente también coincide en su esencia con el contenido del artículo ahora demandado. Dicha norma señalaba:

“Artículo 87.- Sin perjuicio de la continuación de las ejecuciones por deudas fiscales a través de sus funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, la Dirección General de Impuestos Nacionales podrá demandar el pago por la vía ejecutiva ante los Jueces Civiles de Circuito. Para este efecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o la respectiva autoridad competente, podrán otorgar poderes a funcionarios abogados de la citada Dirección.

Así mismo, el Gobierno podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.”

La Sala considera que aún cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable una norma similar a la que ahora es cuestionada, no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, esencialmente por tres razones: en primer lugar, porque la Corte Suprema de Justicia realizó una valoración con fundamento en la Constitución anterior; en segundo lugar, por cuanto la declaratoria de inexecutable del año 1988 se fundamentó únicamente en el exceso de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno, pero no abordó el análisis de otros temas y cargos propuestos; y finalmente, porque si bien es cierto que puede haber similitud entre las normas objeto de estudio, también lo es que desde una perspectiva formal las disposiciones acusadas son diferentes en uno y otro caso. En consecuencia, por ser procedente un pronunciamiento de fondo entra la Corte a examinar la cuestión.

El asunto material objeto de examen

4.- Según fue explicado, el actor considera que así como los jueces ordinarios fueron creados para dirimir los conflictos entre particulares, la jurisdicción contencioso administrativa fue

instituida para resolver las controversias donde hace parte una entidad del Estado. Por ello, en su sentir, el recaudo forzoso de las deudas fiscales corresponde a un proceso ejecutivo que debe ser adelantado por esta última jurisdicción y no por los jueces ordinarios. Algunos intervinientes refuerzan ese planteamiento, pues advierten que los actos ejecutados en cumplimiento de una función administrativa (como los recaudos tributarios), han de ser cuestionados ante los tribunales de lo contencioso administrativo. Y agregan que la norma acusada vulnera el principio de economía, porque no se justifica el pago de honorarios a particulares cuando las autoridades administrativas tienen la potestad de adelantar directamente procesos de cobro coactivo.

Por el contrario, la Vista Fiscal y otros intervinientes estiman que la norma debe ser declarada exequible por cuanto la Constitución no reservó a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de todos los asuntos donde es parte una entidad del Estado, sino que corresponde al legislador determinar esas competencias, para lo cual goza de un amplio margen de apreciación. Así, consideran que el artículo acusado solamente crea un medio adicional al del cobro coactivo en sede administrativa, facultando a la entidad para acudir ante los jueces ordinarios a través de un proceso ejecutivo.

La resolución de controversias donde sea parte una entidad del Estado no está reservada exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa

5.- La cláusula general de competencia, radicada en cabeza del Congreso, enseña que es a éste a quien corresponde asignar las funciones de las autoridades y órganos del Estado, cuando el Constituyente no lo hubiere hecho directamente, o cuando no lo hubiere encomendado a otras instituciones del Estado. Ello se inspira en los principios de división de poderes, de respeto al juez natural como elemento fundante del debido proceso, y como una expresión del principio según el cual el Congreso es el foro de discusión política y democrática por excelencia. De manera análoga, el conocimiento de ciertos asuntos está reservado únicamente a las autoridades judiciales, como ocurre en el caso de la declaratoria de extinción de dominio<sup>3</sup>, la cancelación o suspensión de personería jurídica de sindicatos<sup>4</sup>, o la condena penal<sup>5</sup>, por citar solo algunos ejemplos, pero no significa que toda controversia deba ser resuelta en sede judicial, pues en la medida que el Constituyente no se haya ocupado de hacerlo, deja al legislador ese desarrollo normativo, como claramente se desprende de los artículos 150-23 y 228 de la Carta<sup>6</sup>.

La anterior precisión debe entenderse en términos genéricos, es decir, no está circunscrita al ámbito de las relaciones entre particulares, o entre éstos y el Estado, sino que su aplicación es indistinta en uno y otro caso. En otras palabras, a menos que el Constituyente haya dispuesto lo contrario, también puede el legislador señalar la competencia para resolver las controversias donde sea parte una entidad del Estado, tema sobre el cual ya ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Corporación. En efecto, en la sentencia C-111 de 2000, la Corte debió analizar una norma que asignaba a la jurisdicción laboral la facultad para dirimir las diferencias entre las entidades públicas y privadas del sistema de seguridad social integral y sus afiliados. Al respecto dijo lo siguiente<sup>7</sup>:

“La radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole, exclusivamente, constitucional, sino que pertenece al resorte ordinario del

legislador (Sentencia C-208 de 1993), siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado”.

6.- En estas condiciones, el cargo formulado por el actor se erige no sólo en virtud de los artículos 4 y 237-1 de la Carta, sino también con fundamento en el artículo 29 ídem. Y la pregunta que surge es entonces si el Constituyente se ocupó, como lo sugiere la demanda, de establecer reglas claras de competencia para resolver los distintos conflictos cuando una de las partes es una entidad del Estado. En otros términos, si en tales casos debe acudir necesariamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Y para resolver ese interrogante resulta ilustrativa la referida sentencia C-111 de 2000, donde la Corte señaló que las atribuciones en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa son asunto de carácter esencialmente legal, por cuanto la Constitución guardó silencio en ese punto específico. Dijo entonces la Corte

“Se puede concluir, entonces, que el constituyente de 1991 no hizo mención específica del objeto de la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado, tribunales administrativos y juzgados administrativos); por lo tanto, es necesario aceptar que esa actividad fue atribuida al legislador para que otorgue el respectivo desarrollo legal, como en efecto ocurre en el Código Contencioso Administrativo, artículo 82.

Si bien es cierto que de conformidad con ese desarrollo legal constituye materia de juzgamiento de la jurisdicción contencioso administrativa, las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado, también lo es que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 superiores, ya aludidos en su contenido, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P., art. 29).”

Pero más aún, la propia Carta Política autoriza que de manera excepcional los particulares sean investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en su condición de árbitros, donde pueden ser ventilados ciertos asuntos en los cuales sea parte la Nación o una entidad de derecho público; e incluso es posible que las autoridades administrativas puedan ejercer la función de administrar justicia (CP. artículo 116).

De otra parte, no es de recibo el argumento histórico que propone el demandante cuando afirma que tradicionalmente las controversias entre los órganos del Estado o entre éstos y los particulares han sido decididas ante la jurisdicción contencioso administrativa. Una simple revisión del artículo 16 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, permite ver cómo los jueces del circuito también conocen (y en buena medida) de los procesos contenciosos donde es parte una entidad de derecho público; incluso el propio código establece un capítulo donde hace referencia al cobro en sede administrativa de obligaciones fiscales (artículos 561 y siguientes). En el ámbito laboral, como ya fue advertido, también es clara esta situación.

Con todo, aún si el planteamiento del actor fuera aceptado, lo cierto es que esa sola circunstancia no impediría al Congreso modificar el diseño de competencias que él mismo ha previsto, so pena de anularse la facultad otorgada en el artículo 150-1 de la Constitución para “interpretar, reformar y derogar las leyes” (CP, artículo 150-1).

7.- Por lo anterior, la Corte concluye que no todas las controversias donde sea parte una entidad del Estado (inclusive las de carácter administrativo) deben ser resueltas definitivamente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así, a menos que exista reserva constitucional, el legislador es discrecional para establecer el reparto funcional de competencias en esa materia.

Sin embargo, a pesar de ese amplio grado de discrecionalidad, y de que no toda controversia donde interviene una entidad pública debe ser ventilada ante la jurisdicción contencioso administrativa, existen algunos asuntos cuyo conocimiento sí está reservado únicamente a dicha jurisdicción. Tal circunstancia se presenta, por ejemplo, para declarar la suspensión provisional de ciertos actos administrativos (CP, artículo 238), o para decidir sobre la legalidad de los actos proferidos en desarrollo de un contrato estatal con fundamento en las denominadas cláusulas exorbitantes del Estado, como ya lo ha explicado esta Corporación<sup>8</sup>.

Surge entonces un nuevo interrogante: ¿el recaudo forzoso de las deudas fiscales está reservado constitucionalmente a la jurisdicción contencioso administrativa, o puede ser asumido por otras jurisdicciones o incluso por la propia administración? Entra la Corte a dilucidar la cuestión.

El recaudo forzoso de los créditos fiscales

8.- El artículo 189-20 de la Constitución encomienda al Presidente de la República “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión”, todo lo cual debe realizar “de acuerdo con las leyes” (resalta la Sala). Se trata de una función asignada como suprema autoridad administrativa pero que, no obstante, es de carácter complejo y puede dividirse al menos en cuatro etapas: (i) determinación y liquidación de la obligación tributaria, (ii) recaudo fiscal, (iii) administración de las rentas e (iv) inversión de los recursos.

La determinación y liquidación del tributo corresponde tanto al contribuyente como a la administración (por intermedio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), a cada uno de los cuales el Estatuto Tributario (ET) asigna diferentes obligaciones que no es del caso detallar. Durante esta etapa, la controversia sobre la legalidad de los actos está reservada a la jurisdicción contencioso administrativa, previo agotamiento de la vía gubernativa. Es aquí donde se desarrolla con mayor fuerza el control a la actividad del Estado, por ser éste el momento en el cual se define el monto de la obligación y en algunos eventos el de la sanción.

Una vez cumplida la etapa anterior, es decir, definida la obligación tributaria, si el contribuyente no cancela voluntariamente su deuda debe la administración proceder al recaudo forzoso de los créditos fiscales. Para cumplir ese cometido, el Constituyente no señaló ningún procedimiento ni preestableció competencias distintas a las que

genéricamente fueron asignadas al Presidente como suprema autoridad administrativa. Ello significa que el diseño específico de los mecanismos de recaudo forzoso de los créditos fiscales quedó en manos del legislador, según los mandatos del artículo 150-23 de la Carta (expedir leyes que regirán el ejercicio de funciones públicas), la expresa previsión del artículo 189-23 de la Carta y la ya referida cláusula general de competencia.

9.- En estas condiciones, a juicio de la Corte, es claro que para efectos del recaudo forzoso de los créditos fiscales, como función pública administrativa, el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de los procedimientos a los cuales deben someterse autoridades del Estado y los contribuyentes. La Constitución no exige que dicho recaudo sea gestionado mediante procedimientos de índole judicial, pues bien puede el legislador, con el fin de dinamizar la actividad de la administración, establecer mecanismos al interior de la propia entidad que aseguren el efectivo y oportuno ingreso de los recursos necesarios para cumplir los fines esenciales del Estado, según será explicado más adelante.

10.- Solamente cuando ha quedado en firme la decisión que impone una obligación tributaria, la entidad puede adelantar las gestiones necesarias para el cobro, sobre la base de un título ejecutivo que contiene una obligación clara, expresa y exigible. Para tal fin (recaudo forzoso), el legislador ha diseñado dos mecanismos diferentes, a cualquiera de los cuales puede apelar la administración según las consideraciones que estime pertinentes: (i) el procedimiento administrativo de cobro coactivo (E.T. artículos 823 y siguientes y CPC, artículos 561 y siguientes) o (ii) el proceso ejecutivo judicial (E.T. artículo 843). Sin embargo, en ambos casos el acto administrativo que sirve de base para adelantar el trámite debe prestar mérito ejecutivo de conformidad con los artículos 68 del C.C.A. y 828 del E.T.

En cuanto al primero, esta Corte ha explicado que la denominada “jurisdicción coactiva”, es decir, la facultad para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial (autotutela ejecutiva), se enmarca dentro de la órbita de la función administrativa cuyo objetivo es lograr el cumplimiento de una obligación tributaria en sede administrativa<sup>9</sup>. Empero, ello no significa que ese procedimiento sea ajeno al control de judicial, no solo porque el contribuyente puede demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto impositivo de la obligación tributaria, sino, además, porque incluso puede demandar ante esa misma jurisdicción el acto que resuelve sobre las excepciones y ordena continuar con la ejecución (E.T. artículo 835). Vistas así las cosas, la Corte concluye que la jurisdicción contencioso administrativa mantiene el control al ejercicio de la función administrativa, tanto en la etapa de determinación y liquidación del tributo como en la de su recaudo forzoso.

11.- No sucede lo mismo, sin embargo, cuando la administración decide apelar al segundo mecanismo, es decir, cuando acude a la jurisdicción ordinaria, específicamente ante los jueces civiles del circuito mediante un proceso ejecutivo según las previsiones de la norma aquí demandada (E.T. artículo 843). En estos eventos la jurisdicción contencioso administrativa conserva la facultad para decidir sobre la legalidad del acto que determina y liquida el tributo, pero las controversias surgidas durante la etapa de recaudo forzoso deben ser resueltas por el juez ordinario, por ser allí precisamente donde se gestiona la satisfacción del crédito.

Sin embargo, según fue explicado, la Constitución no establece que todo tipo de controversia

donde sea parte una entidad del Estado deba ser resuelta por los jueces, ni menos aún por la jurisdicción contencioso administrativa; y en cuanto al recaudo forzoso de créditos fiscales tampoco hace señalamiento alguno. En consecuencia, bien pudo el legislador asignar a la jurisdicción contencioso administrativa el recaudo de esas rentas, pero constitucionalmente no existe prohibición para que lo hubiere asignado a los jueces ordinarios.

La Corte considera que el recaudo de las rentas y caudales públicos es una actividad de carácter administrativo, pero de ello no se deriva, como lo entiende el demandante, que para el cumplimiento esa actividad, o para resolver las controversias surgidas, las entidades públicas solamente puedan acudir ante los jueces administrativos. Algunos aspectos pueden atribuirse a otras autoridades, como ocurre precisamente en el caso del recaudo a través de un proceso ejecutivo ante los jueces ordinarios. Así, contrario a lo afirmado por el actor, el artículo acusado constituye precisamente el mecanismo diseñado para dar cumplimiento a la función de recaudo forzoso de créditos fiscales, sin que contravenga por esto los mandatos constitucionales.

Presunta vulneración al principio de economía

12.- Finalmente, queda por determinar si el artículo 843 del Estatuto Tributario vulnera el principio de economía.

Algunos intervinientes no justifican que a pesar de existir el procedimiento administrativo de cobro coactivo, la norma autorice a las entidades para contratar apoderados especiales encargados de demandar el pago de créditos fiscales ante la jurisdicción ordinaria. En su sentir, ello supone mayores gastos para la entidad y, en esa medida, desconoce el principio de economía previsto en el artículo 209 de la Constitución. Entra la Corte a estudiar el asunto.

13.- Los principios de la función administrativa se dividen en finalísticos (la función administrativa se encuentra al servicio del Estado), organizacionales (descentralización, desconcentración y delegación) y funcionales (igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad, publicidad y economía)<sup>10</sup>. En cuanto a la economía, como principio funcional, constituye una orientación para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo<sup>11</sup>.

Pero en estos asuntos existe un amplio margen de apreciación y múltiples formas para su configuración, pues se requiere de elementos de connotación política que permitan materializar, a partir de normas legales y reglamentarias, sus aspectos sustanciales y procedimentales .

En este orden de ideas, el Congreso, como eje del debate político y democrático, tiene la facultad de valorar múltiples opciones para adoptar aquella que considere adecuada según los condicionamientos fácticos y jurídicos analizados. Pero en manera alguna significa que las medidas adoptadas se reduzcan al terreno de lo político y se sustraigan del control constitucional, sino que, precisamente por tratarse de asuntos que son el fruto de la discusión democrática, gozan de una presunción de constitucionalidad reforzada. En consecuencia, las demandas formuladas contra una ley por desconocimiento de los principios de la función administrativa exigen de una carga argumentativa mayor, pues debe

demostrarse que el diseño de la política o de los mecanismos legales no guarda relación con las previsiones del artículo 209 de la Carta. No le corresponde a la Corte determinar cuál es la mejor forma de regulación normativa, sino únicamente establecer si la que fue adoptada contraviene o no los preceptos constitucionales.

14.- Según lo anterior, la Sala considera que el ataque contra el artículo 843 del E.T. carece de sustento, toda vez que los intervinientes se limitan a considerar más funcional el cobro coactivo en sede administrativa frente al cobro ejecutivo judicial porque, según ellos, en éste último caso los gastos de honorarios supondrían un detrimento para el erario público. Sin embargo, no desvirtúan la constitucionalidad del mecanismo en sí mismo considerado, sino que cuestionan su utilidad ante otras posibilidades de regulación, lo cual, como fue explicado, es insuficiente para declarar la inexecutable de la norma.

Además, la Sala observa que la apreciación de los intervinientes es errada, por cuanto dentro del proceso ejecutivo judicial la entidad puede demandar del contribuyente incumplido el pago no sólo del crédito fiscal, sino también de las agencias en derecho y de las costas del proceso. Y en esa medida el artículo acusado en nada afecta los recursos del Estado.

Con todo, e incluso aceptando la tesis planteada, es decir, bajo el supuesto de generarse un mayor gasto para la entidad, la Corte estima que la norma acusada no contraviene el principio de economía porque en ciertos eventos sería necesario acudir a los procesos ejecutivos judiciales, ya sea por insuficiencias operativas al interior de la entidad, o bien atendiendo las condiciones materiales de un caso en concreto. En tales circunstancias, desde una óptica estrictamente económica, sería preferible asegurar el recaudo de algunos recursos que cesar en su cobro definitivo ante la imposibilidad de hacerlo directamente en sede administrativa.

15.- Por todo lo anterior, la norma será declarada executable, pero la Corte limitará el alcance de la cosa juzgada a los cargos estudiados en esta sentencia.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar EXECUTIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 843 del Decreto Ley 624 de 1989.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en permiso, el cual fue debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Según el artículo 1° del Decreto 2117 de 1992, el nombre actual de la entidad es Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

2 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia No. 53 del 26 de mayo de 1988, MP. Pedro

Lafont Pianeta. Salvamento de Voto del Magistrado Hernando Gómez Otálora. Gaceta Judicial, Tomo CXCV, pág. 501 y ss.

3 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero y Alvaro Tafur Gálvis.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 1994 MP. Alejandro Martínez Caballero.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-728 de 2000 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y SU-1184 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001 y T-357 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2000 MP. Alvaro Tafur Galvis.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1546 de 2000 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Corte Constitucional, Sentencias C-558 de 2001 MP. Jaime Araujo Rentería y T-445 de 1994 MP. Alejandro Martínez Caballero.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-561 de 1999 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 1999 MP. Antonio Barrera Carbonell.