Sentencia C-666/00

JURISDICCION COACTIVA-Concepto

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva 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 necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

JURISDICCION COACTIVA-Naturaleza

JURISDICCION COACTIVA-Finalidad/JURISDICCION COACTIVA POR ORGANISMOS VINCULADOS

La finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado. La conversión de las entidades vinculadas en “jueces” y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales.

ACTOS DE GESTION DE ENTIDADES VINCULADAS

Las actividades generalmente atribuidas por la ley a las entidades vinculadas corresponden, consideradas materialmente, a actos de gestión y no de autoridad y, por ello, aquéllas no deben estar investidas de una atribución exorbitante que está ligada al concepto de imperio del Estado. En estos eventos, los conflictos que se presenten con los particulares deben llevarse a los estrados judiciales, con el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POR ENTES VINCULADOS-Atribución por parte del legislador

Es posible que el legislador, en ejercicio de su libertad de conformación de la estructura administrativa, asigne a ciertos entes vinculados funciones administrativas. En estos casos, la atribución excepcional en cuestión estaría plenamente justificada, en cuanto las funciones

administrativas asignadas expresamente por la ley llevarían implícita la noción de imperium.

CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

Referencia: expediente D-2706

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 112 de la Ley 6 de 1992

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., a los ocho (8) días de junio de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo contra el artículo 112 de la Ley 6 de 1992.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 6 DE 1992

(Junio 30)

por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos

de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

EL Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

Artículo 112.- Facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados".

II. LA DEMANDA

Dice el demandante que la expresión acusada vulnera los artículos 116 y 121 de la Constitución Política.

Manifiesta que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, y que mediante él, en virtud de mandato legal otorgado por los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, se faculta a algunas entidades de la Administración Pública para que hagan efectivos los créditos que en su favor o a nombre de la Nación, los particulares u otras entidades les adeuden.

Según el actor, la propia Carta Política, en el artículo 116, inciso 3, permite que excepcionalmente la ley atribuya función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.

El artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -añade la demanda- establece que las autoridades administrativas, excepcionalmente, ejercen función jurisdiccional, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, de conformidad con las

normas sobre competencia y procedimiento previstas en la ley.

Señala que la inconstitucionalidad de la expresión “y vinculados” proviene de dos circunstancias: la primera consiste en que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta no son, como lo exige el artículo 116 de la Constitución “autoridades administrativas” y, por tanto, carecen de lo que denominan los doctrinantes franceses “puissance publique”, dispensada a la Administración, cuya característica especial tiene que ver con el privilegio de la decisión ejecutoria; la segunda en que -según su criterio- la disposición acusada desconoce que los actos expedidos por los organismos vinculados para el desarrollo de su actividad propia, industrial, comercial o de gestión económica, se sujetan a las disposiciones del Derecho Privado, al tenor de lo dispuesto por los artículos 93 y 97 de la Ley 489 de 1998, y por lo tanto, los actos expedidos por aquellos organismos no son actos administrativos que cuenten con las características de ejecutoriedad, ejecutividad y obligatoriedad, elementos propios del acto administrativo de acuerdo con el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana Ana Lucia Padrón Carvajal, obrando en calidad de apoderada de la Contraloría General de la Nación, presenta escrito mediante el cual expone las razones que a su juicio ameritan la declaración de exequibilidad de la expresión acusada.

En primer término, advierte que en su criterio el actor presenta en su demanda una interpretación subjetiva de lo que en su entender la Constitución Política señala como “autoridades administrativas” y de las expresiones “organismos y entidades administrativas” y “actos administrativos expedidos por los organismos vinculados”, contenidas en el artículo 49 de la Ley 489 de 1998.

Por otra parte, la interviniente expresa que la facultad otorgada en la disposición acusada no vulnera ningún artículo de la Constitución, por cuanto las entidades autorizadas para ejercer la jurisdicción coactiva sí tienen el carácter de autoridades administrativas conforme lo dispuesto por el inciso 5 del artículo 115 de la Carta, que define cuáles entidades forman parte de la Rama Ejecutiva.

Así mismo porque en virtud de la Ley 489 de 1998, al definir qué se entiende por organismos

que conforman el sector descentralizado de la Administración Pública Nacional, por empresas industriales y comerciales así como por sociedades de economía mixta, estableció que estos organismos desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley y una de ellas es la que indica el artículo 112 parcialmente impugnado.

También presenta escrito el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ciudadano Manuel Avila Olarte, mediante el cual expresa los argumentos que a su juicio ameritan la exequibilidad de la expresión objeto de la presente revisión constitucional.

Manifiesta, invocando jurisprudencia de la Corte Constitucional, que la norma parcialmente demandada no vulnera el artículo 116 de la Carta Fundamental, en virtud de la autorización expresa que se le otorga a las autoridades administrativas para ejercer algunas funciones jurisdiccionales, en la medida en que la jurisdicción coactiva no correspondería a una función judicial sino administrativa.

Recuerda el interviniente que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23 de la Constitución, el legislador es el órgano de la Administración Pública competente para definir y señalar cuáles autoridades pueden ejercer la jurisdicción coactiva como función administrativa.

Desconoce el argumento expuesto por el demandante según el cual, los órganos estatales vinculados al sector central de la Administración no se rigen exclusivamente por el Derecho privado -según la Ley 489 de 1998-, sino también por las reglas del Derecho público, cuando así lo determine excepcionalmente la ley (art. 85 y 97 Ibídem).

Expresa que otra razón que carece de sustento constitucional y que es expuesta por el demandante, es la de restringir únicamente las obligaciones que prestan mérito ejecutivo a aquéllas que se encuentren expresadas en actos administrativos, toda vez que según el artículo 68 del C.C.A., el documento que contenga la deuda a favor del órgano estatal respectivo, puede estar contenido en un texto que contenga una obligación clara, expresa y exigible.

Finalmente manifiesta el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que los órganos del Estado vinculados al sector central de la Administración Pública, hacen parte de

la Rama Ejecutiva del Poder Público, es decir, que se trata de autoridades administrativas o ejecutivas, que no pueden, por tanto, ejercer una función judicial.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la expresión impugnada.

Considera ese Despacho que el ejercicio de la jurisdicción coactiva corresponde a una función administrativa y que si, en virtud del artículo 116 de la Carta Política, las autoridades administrativas y aun los particulares están autorizados para ejercer funciones judiciales, con mayor razón puede facultarse a las autoridades públicas para ejercer la ejecución por vía de la jurisdicción coactiva. Lo anterior, por cuanto esta jurisdicción no reúne los requisitos propios de un proceso judicial, sino que corresponde al ejercicio de las potestades propias de la Administración.

En criterio del Procurador, la jurisdicción coactiva se traduce en una manifestación del ejercicio de los poderes exorbitantes de la Administración, y se ejerce respecto de obligaciones surgidas de actos de soberanía del Estado y no de simples actos de comercio.

Manifiesta que la supuesta transgresión alegada por el demandante al artículo 121 de la Constitución no se presenta, por cuanto las entidades vinculadas sólo pueden ejercer la jurisdicción coactiva en los casos y bajo las condiciones y procedimientos que le establezca la ley.

Por otro lado, y en torno al tema de la naturaleza jurídica de los organismos vinculados, considera el Jefe del Ministerio Público quo éstos pueden realizar cobros a través del procedimiento de jurisdicción coactiva, siempre y cuando se trate de asuntos relacionados con las funciones administrativas que ellas cumplen, es decir, cuando actúen como autoridad administrativa y no como empresa sometida al régimen del Derecho privado.

Finalmente manifiesta que, en torno al tema del ejercicio de la jurisdicción coactiva, en relación a las obligaciones derivadas de los contratos administrativos, cabe advertir que la Ley 80 de 1993 define las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta como entidades estatales y que en su artículo 4 señala como derecho de las

entidades estatales, adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La jurisdicción coactiva y los organismos vinculados

La norma objeto de estudio otorga a los organismos vinculados a la Administración Nacional la facultad de ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, según las reglas establecidas en los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, a los que remite expresamente, circunscribiendo, por tanto, dicha posibilidad a los actos y decisiones contemplados en las disposiciones correspondientes (artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo).

En criterio de la Corte Constitucional, la norma así concebida no tiene en cuenta elementos trascendentales para el otorgamiento de la aludida atribución a los entes vinculados: su naturaleza específica y las actividades que les corresponden, en cuyo desempeño están asimilados a los particulares y sólo excepcionalmente se les confía, por la ley, el ejercicio de funciones administrativas.

La remisión que se hace a las mencionadas normas, en cuanto aluden de modo expreso a actos administrativos ejecutoriados a favor de la Nación, de entidades territoriales y de establecimientos públicos; a sentencias y decisiones judiciales ejecutoriadas dictadas a favor del tesoro nacional, de entidades territoriales y de establecimientos públicos; a liquidaciones de impuestos practicadas por funcionarios fiscales; y a liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, carece de trascendencia para los fines del presente análisis de constitucionalidad en lo referente a las entidades vinculadas, ya que dichos preceptos legales no les son aplicables, como puede verse en los mismos textos, transcritos más adelante (numerales 1, 2 y 3 del artículo 68 y art. 79 C.C.A.)

Para una mejor comprensión de la disposición objeto de juicio, deben tenerse en cuenta otras normas legales que establecen cuáles son los organismos vinculados a los que aquélla se refiere.

El parágrafo del artículo 50 de la Ley 489 de 1998 prescribe lo siguiente:

“Artículo 50.- Contenido de los actos de creación. (…) Parágrafo- Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquéllos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación” (se subraya).

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta son entidades descentralizadas por servicios, y gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, según lo prescriben los artículos 68 y 87 de la citada Ley.

El artículo 85 ibídem define a las empresas industriales y comerciales del Estado como “organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo excepciones que consagra la ley…”.

Definición similar traía el artículo 6 del Decreto 1050 de 1968, y el 97 de la Ley 489 de 1998 señala que las sociedades de economía mixta “son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley”.

El artículo 8 del Decreto 1050 de 1968 definía en forma casi idéntica este tipo de entidades descentralizadas.

Ahora bien, se ha entendido que los conceptos de adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios; la vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.

También habrá de hacerse alusión a lo establecido en el artículo 68 del C.C.A., por cuanto el precepto atacado remite a esta disposición. Dicha norma señala cuáles obligaciones prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, de la siguiente forma:

“Artículo 68.- Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

3. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.

4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decrete la caducidad, o la terminación según el caso.

5. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

6. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”.

Por su parte, el artículo 79 del C.C.A. señala que “las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva y los particulares por medio de la jurisdicción ordinaria”.

No obstante lo anterior, para establecer cuál es el actual alcance de las transcritas disposiciones, debe tenerse en cuenta que el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 modificó lo atinente a la competencia para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento, y la asignó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sobre las implicaciones de esa reforma, vale la pena citar el siguiente auto del Consejo de Estado:

“…mediante el artículo 112 de la ley 6ª de 1992 se dio a las entidades públicas del orden nacional la facultad de cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor. No obstante, y de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, que es posterior y especial, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo corresponde conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución y cumplimiento , de manera que las entidades públicas nacionales sólo tienen la facultad de cobrar coactivamente los créditos que tuvieren a su favor cuando no se trate de obligaciones derivadas de contratos estatales, en cuyo caso, se repite, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conocer de los procesos de ejecución” (Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 817. Auto del 10 de abril de 1997. Magistrado Sustanciador: Mario Alario Méndez).

Es así como, de conformidad con lo prescrito en el artículo 68 del C.C.A., los actos que prestarían mérito ejecutivo respecto de las entidades vinculadas, serían los relacionados con los contratos, pólizas y garantías y demás que consten en documentos que provengan del deudor, pues en el resto de casos contemplados en dicha norma, se hace referencia expresa a diferentes actos que provengan de otro tipo de entidades (Nación, entidad territorial y establecimiento público).

En consecuencia, si se tiene en cuenta el contexto normativo y particularmente los organismos que expresamente menciona el artículo 68 en cita, la jurisdicción coactiva atribuida por el precepto materia de examen a los entes vinculados estaría atada a actos que podrían considerarse de gestión y no de autoridad, ya que los numerales 4, 5 y 6 del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo -que les serían aplicables- se refieren al manejo de sus relaciones bilaterales con los particulares. Pero como ya se explicó, los concernientes a los conflictos contractuales, según la legislación vigente, deben ser resueltos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 75 de la Ley 80 de 1993).

En torno a esa cuestión, se han sostenido dos posiciones antagónicas. La primera defiende el carácter judicial de la función, mientras que la segunda afirma que se trata de una función eminentemente administrativa.

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva 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 necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

Al respecto, vale la pena citar los siguientes pronunciamientos judiciales:

"(…) Uno de esos privilegios es la jurisdicción o facultad coactiva, en virtud de la cual el Estado, el Departamento o el Municipio cobran por medio de sus representantes o recaudadores ciertas cantidades que les adeudan, haciendo confundir aparentemente en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte.

Esta facultad es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas, según lo expresa el notable publicista M. Hauriou. Este privilegio, el de que las personas administrativas no litigan con los individuos sobre un pie de perfecta igualdad, ha dado nacimiento a la jurisdicción coactiva, sin la cual seguramente la comunidad social no obtendría en tiempo oportuno los recursos que le son necesarios para atender a las exigencias de la administración pública. Por esta razón, dice el citado autor que las acreencias públicas están amparadas por un privilegio general de cobranza, que es una de las manifestaciones de procedimiento de acción directa; la Administración, confeccionando un simple documento de cobranza, se crea un título ejecutivo. Este privilegio existe, por lo menos en provecho del Estado, de los Departamentos". (Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Providencia del 13 de agosto de 1936.-G.J. Nº 1911. Pág. 882).

"La jurisdicción coactiva es un privilegio concedido en favor del Estado, que consiste en la facultad de cobras las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo la doble calidad de juez y parte. Pero ese privilegio no va hasta pretermitir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas". (Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. Nº 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773).

"…En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos. Este sistema es una consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del

interés general sobre el interés privado, que consagran en principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley. Es, en una palabra, lo que la moderna doctrina del Estado y del Derecho denomina el privilegio de la decisión previa y el privilegio de la ejecución oficiosa. La administración pública, en tales casos y en la medida de su competencia, no tiene que acudir a un juez para que defina, como árbitro de los intereses en choque, lo que es derecho, porque ella misma está investida de poderes jurídicos de decisión y ejecución. Si el particular se conforma con el pronunciamiento administrativo, éste causará estado. Si no se conforma tendrá abierta la vía gubernativa y, posteriormente, la vía jurisdiccional…" (Consejo de Estado, Sala Plena, junio 15 de 1965, Anales 407-408, T.LXIX. 1965, p. 297)".

"La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas relacionados por Hauriou en virtud del cual las entidades de derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores, las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones especiales, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte. Los créditos fiscales que mediante esa jurisdicción se cobran han nacido en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizá esa la diferencia más sustancial y trascendente que existe entre el juicio ejecutivo dentro del derecho privado y los que se siguen por la jurisdicción coactiva; el fundamento de aquellos son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de éstos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público y por medio de los cuales establecen tributos y contribuciones. Pero ocurre que hay situaciones en que el acto unilateral de establecimiento de un impuesto o contribución tiene características especiales en virtud de vínculos contractuales preexistentes entre la administración y el presunto deudor, los cuales inciden en forma trascendental y a veces decisiva en la relación jurídica que pueden surgir en tal hipótesis entre el Estado como sujeto activo del tributo y el particular como sujeto pasivo del mismo" (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de marzo de 1969. Consejero Ponente: Dr. Hernando Gómez Mejía. Anales 1969. Tomo 76, pág. 371)

Aunque en las citadas providencias se hacía referencia expresa a la doble condición de juez y parte de los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, en la providencia que a

continuación se transcribe se sostiene más claramente el carácter judicial de dicha función. Dijo el Consejo de Estado:

“No puede remitirse a duda que las providencias dictadas por quienes ejercen jurisdicción coactiva tienen la misma naturaleza jurídica de las que profieren en juicio ejecutivo los jueces vinculados a la rama jurisdiccional del poder público y que el conjunto de ellas constituye un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite gubernativo, como los que adelantan los funcionarios de la rama ejecutiva en desarrollo de sus atribuciones propias y dentro de la órbita normal de dicha rama.

(…) Las actuaciones realizadas en ejercicio de la jurisdicción coactiva constituyen procesos judiciales, no son acusables ante los tribunales contenciosos ni por vía de simple nulidad ni de plena jurisdicción, ya que, de acuerdo con la ley, las aciones de esta índole no están instituidas para impugnar juicios sino actos creadores de situaciones jurídicas generales o emanados de potestades distintas a la judicial, ene l sentido genérico de esta palabra, y además, al contencioso no le está atribuida la función de ser juez de jueces”. (Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 8 de mayo de 1969. Anales 1969. T. 76, p. 231. C.P.: Dr. Juan Hernández Sáenz)

Por el contrario, la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 5 de octubre de 1989 (M.P.: Dr. Hernando Gómez Otálora), aseveró que la jurisdicción coactiva correspondía a una función de naturaleza administrativa. Razonó así esa Corporación:

“La jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de una función jurisdiccional sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo conforme a las normas de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 562 del Código de Procedimiento Civil para que el Presidente de la República pueda cumplir el mandato del artículo 120, ordinal 11 de la Carta (se hacía referencia a la Constitución derogada), de cuidar de la exacta recaudación de las rentas públicas. Cabe destacar además que tanto la Corte como el Consejo de Estado en forma reiterada y continua han considerado que la llamada ‘jurisdicción’ coactiva se ajusta a los preceptos del Estatuto Fundamental, y que por naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende

exigir su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación la ha incumplido parcial o totalmente".

Y mediante fallo del 26 de junio de 1990 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), la Corte Suprema de Justicia reiteró ese criterio, al afirmar que la función en estudio era administrativa, toda vez que orgánicamente había sido asignada a funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y porque materialmente las decisiones que con base en dicha atribución se dictaran se circunscribían a ejecutar un acto administrativo, pero no podían resolver cuestiones relativas a las excepciones, a las apelaciones, ni analizar la validez del acto que servía de título, por lo que tales decisiones no podían estar investidas de la fuerza de la cosa juzgada, característica propia de las providencias judiciales definitivas.

La Sala Sexta de Revisión de esta Corte, en Sentencia T-445 del 12 de octubre de 1994 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), acogió el criterio de que la jurisdicción coactiva respondía más a una función administrativa que a una de carácter judicial, con base en la siguiente motivación:

"Esta Sala de revisión comparte esta última tesis sobre la naturaleza administrativa del proceso de jurisdicción coactiva, pero en razón de los siguientes argumentos:

La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad.

Entonces la administración está definiendo derechos y a la vez creando obligaciones inmediatamente eficaces, gracias a la presunción de validez y de la legitimidad de que gozan sus actos. La presunción de legalidad significa que los actos tienen imperio mientras la autoridad no los declare contrarios a derecho. Este carácter del acto administrativo llamado efecto de ejecutividad, tiene su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política por cuanto al establecer que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, significa a contrario sensu que mientras no se suspendan los efectos de los actos administrativos, son plenamente válidos.

También se encuentra contenido el principio de ejecutividad en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, el cual reza:

‘Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados’.

Debe hacerse claridad en que la presunción de legalidad del acto administrativo puede desvirtuarse, poniendo en funcionamiento así el aparato judicial y trasladando al particular la carga de la prueba. Entonces vemos cómo el control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos dentro de procesos de jurisdicción coactiva, se ejercen con posterioridad a su expedición. (artículo 68 del Código Contencioso Administrativo).

También se puede decir que un acto administrativo ejecutable es un mandato y como tal soporta un carácter imperativo, obligatorio contra quien o quienes se dirige en forma particular o en forma abstracta, tesis esta, que se conoce como el carácter ejecutorio de un acto administrativo, siendo una consecuencia de la presunción de legalidad.

En el derecho español una de las modalidades de ‘Autotutela’ del Estado es la relativa a la ejecutoriedad de los actos administrativos, entendida como la facultad de la administración para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial. En palabras de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández la definen como ‘el sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales,… La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndole de este modo de la necesidad común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.’ Esa facultad de autotutela es reconocida excepcionalmente a los particulares (para casos como la legítima defensa, el derecho de retención etc); además para ellos es facultativa, ya que por regla general deben acudir a los tribunales.

La ‘Autotutela’ se ha clasificado en declarativa o ejecutiva y conservativa o agresiva. La conservativa “protege una situación dada”; la agresiva o activa ‘tiene por contenido una conducta positiva y por resultado una mutación en el actual estado de cosas, aunque actúe en protección de una situación previa’.

La autotutela declarativa es esa facultad de la administración de beneficiarse de 'una presunción de legalidad que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa'.

En cuanto a la aututela ejecutiva 'esta expresión va más allá que la anterior: aparte de eximirse a la Administración de la carga de obtener una sentencia ejecutiva, facultándola para el uso directo de su propia coacción sin necesidad de recabar el apoyo de la coacción judicialmente administrada. Así como la autotutela declarativa se manifiesta en una declaración o en un acto, la ejecutiva supone el paso al terreno de los hechos, del comportamiento u operaciones materiales, concretamente al uso de la coacción frente a terceros.'

Pero es necesario aclarar que la autotutela ejecutiva se predica únicamente en obligaciones de contenido económico, lo que hace que no todo acto de la administración es autotutelable ejecutivamente. Esto se deduce del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo.

En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva.

(…)

Es claro que el administrado está sujeto o sometido a potestades de la Administración, pero esa sujeción solamente supone una eventualidad de soportar efectos razonables, por cuanto las obligaciones que impone la Administración no son fruto de su propia iniciativa, sino que tienen su fuente en la Constitución, en la ley o en normas de inferior jerarquía aplicables a cada caso en particular. En general la actuación de la administración está limitada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y a garantizar los derechos de las personas y solo si ésta cumple con los ellos, su actuación está ajustada a la ley.

O en otras palabras 'Tal privilegio posicional comporta una excepcionalidad que no tiene por qué ser aberrante. Ni la Administración debe transformarse en un sujeto justiciable igual que los ciudadanos, ni la doble prerrogativa es por naturaleza incompatible con una acabada tutela judicial efectiva. La excepcionalidad significa que ese status de poder debe limitarse y

condicionarse para servir a la realización de los cometidos que corresponden a la Administración en el seno del Estado Social y Democrático de Derecho.

Entonces, surge la pregunta: cual es la finalidad de una ejecución por parte del Estado? No se trata solamente de hacer efectiva una obligación expresa, clara y actualmente exigible sino de recoger bienes que van a contribuír a la satisfacción de los fines esenciales del Estado. (artículo 2 y 365 de la Constitución Política).

4.3. El artículo 29 de la Constitución Política es predicable a los Procesos de Jurisdicción coactiva.

Dentro de la filosofía y estructura del Estado, la relación que éste comporta con los entes a él subordinados es correlativa, lo que hace que existan para los dos derechos y obligaciones que deben cumplirse y respetarse. Una de las obligaciones mas claras que las personas amparadas dentro del ámbito de protección y soberanía de un Estado tienen para con él, es la obligación tributaria.

La Obligación tributaria es una forma de proveer al Estado de fondos y de impulsar la economía, está "constituída por el deber de pagar el impuesto correspondiente a los hechos económicos realizados, ya sea que esta haya sido cuantificada por el mismo contribuyente, o agente retenedor o que el Estado lo haga, mediante una liquidación o resolución en la cual se establezca sanción."

Por lo anterior el nacimiento del crédito fiscal depende de dos fenómenos a) que se verifique determinado hecho atribuible a determinado sujeto y b) que de acuerdo con la ley ese hecho tenga la virtud de vincular al sujeto a quien se imputa su verificación, con el sujeto a quien se debe dar cierta cantidad de dinero a título de impuesto o sujeto activo. Por lo que es necesario que el poder sancionador del Estado disponga de un sistema apto para hacer efectivos coercitivamente derechos ciertos que tiene a su favor, a través del Proceso de Jurisdicción Coactiva.

Este proceso (de jurisdicción coactivo) es administrativo, se surte ante la administración pública, reúne instrumentos por medio de los cuales se debe adelantar el cobro coactivo de las deudas fiscales; también debe orientarse dentro del marco establecido por los principios básicos de un Estado de Derecho, que a la vez señalan los lineamientos de un debido

proceso”.

De todo lo anterior cabe concluir que la jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la Administración, consistente en eximirla de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor.

En todo caso, obedezca la jurisdicción coactiva a una función judicial o a una de naturaleza administrativa -polémica que, para los efectos del presente juicio de constitucionalidad no es indispensable dilucidar-, lo cierto es que aquélla va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad. Es por eso que el reconocimiento de tal atribución a “organismos vinculados” a la administración pública, cuyas actividades se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares -motivo por el cual se rigen generalmente por las reglas del Derecho Privado, a diferencia de lo que ocurre con los entes adscritos, como los establecimientos públicos, que están encargados de ejercer funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público (ver artículo 70 de la Ley 489 de 1998)-, implica un desconocimiento de la naturaleza de las cosas, en tanto la atribución no puede considerarse como razonable, si se tienen en cuenta las funciones que cumplen los entes vinculados y el papel que desempeñan en la economía.

Es importante destacar que la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado (artículo 2 C.P).

Conferir dicha facultad excepcional a entes del indicado carácter para hacer cumplir obligaciones contractuales viola el principio de equidad respecto de las partes comprometidas en un conflicto (artículo 13 de la Carta), ya que es importante destacar que, dados los fines que persiguen las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, éstas suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares. Así, pues, la conversión de las entidades vinculadas en “jueces” y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales.

Debe recalcarse que las actividades generalmente atribuidas por la ley a las entidades vinculadas corresponden, consideradas materialmente, a actos de gestión y no de autoridad y, por ello, aquéllas no deben estar investidas de una atribución exorbitante que, como se explicó con anterioridad, está ligada al concepto de imperio del Estado. En estos eventos, los conflictos que se presenten con los particulares deben llevarse a los estrados judiciales, con el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural (artículo 29 Ibídem).

De esta forma, si se tienen en cuenta las tareas que usualmente son asignadas a los entes vinculados, para la Corte el reconocimiento de una facultad como la descrita supondría, en los términos generales que contempla la disposición objeto de proceso, un exceso de poder que conduciría, por contera, al desconocimiento de la garantía de toda persona de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la Carta).

Así las cosas, las palabras sobre las cuales recae la impugnación tendrían que declararse inconstitucionales, si no fuera porque también es posible que el legislador, en ejercicio de su libertad de conformación de la estructura administrativa, asigne a ciertos entes vinculados funciones administrativas. En estos casos, la atribución excepcional en cuestión estaría plenamente justificada, en cuanto las funciones administrativas asignadas expresamente por la ley llevarían implícita la noción de imperium. En consecuencia, la asignación de la jurisdicción coactiva a los organismos vinculados será declarada exequible, pero bajo el entendido de que éstos podrán hacer uso de dicha atribución únicamente respecto de las indicadas funciones administrativas, y no en cuanto hace referencia a otras funciones y actividades.

En este orden de ideas, la Sala declarará que las expresiones acusadas solamente pueden aceptarse como ajustadas a la Constitución si se entiende que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, exclusivamente en cuanto a los aludidos recursos. Bajo todo otro entendimiento, las palabras demandadas son inexequibles.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las palabras “y vinculados” del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, pero en el entendido de que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, únicamente en cuanto a los aludidos recursos. Bajo cualquiera otra interpretación, los mencionados vocablos se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-666/00

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POR PARTICULARES/JURISDICCION COACTIVA-Noción de imperium implícita (Aclaración de voto)

CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Inejecución práctica de la norma acusada (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-2706

Propuse a la Sala la inexequibilidad de las expresiones demandadas, y considero que, no obstante haber sido desestimada esa posibilidad para terminar consignando -como se hizo- una exequibilidad condicionada que prácticamente equivale a aquélla, debo ratificarme en lo que manifesté acerca de la clarísima contradicción entre la norma acusada, por lo que respecta a las entidades vinculadas, y la Constitución Política.

En mi criterio, resulta inaceptable la argumentación a la que acudió la Sala -ya que no estaba en la ponencia original- para sostener la exequibilidad del precepto en lo atinente al recaudo de sumas provenientes de funciones administrativas.

Que "en estos casos, la atribución excepcional en cuestión (jurisdicción coactiva) estaría plenamente justificada, en cuanto las funciones administrativas asignadas expresamente por la ley llevarían implícita la noción de imperium", es algo que contradice la columna vertebral de la Sentencia, que se funda precisamente en el hecho de que los entes vinculados carecen de ese atributo, propio de los organismos netamente estatales, y, al actuar en plano de igualdad y en competencia con los particulares, mal podrían estar dotados de atribuciones como la mencionada.

Obsérvese que si tal criterio pudiese ser aceptado, con la misma lógica tendríamos que convenir en que, cuando los particulares son temporalmente investidos de función pública (arts. 123 y 210 de la Constitución, entre otros) -por ejemplo, cuando recaudan y manejan recursos públicos-, "llevarían implícita" en su gestión "la noción de imperium". Y semejante

concepto, a mi juicio, desvertebraría todo el sistema constitucional y hasta pondría en tela de juicio la Teoría del Estado.

Si he suscrito en este caso una aclaración, y no un salvamento de voto, ello ocurre únicamente por cuanto en el fondo, con el exigente condicionamiento aprobado por la Sala, nos encontramos en realidad ante la inejecución práctica de la norma, lo cual coincide, bajo esa perspectiva, con la inexequibilidad que desde el principio me permití proponer.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra