

Sentencia C-919/02

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Atribuciones/CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Función de ejercer la jurisdicción coactiva

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Cobro ejecutivo de sumas de dinero adeudadas

RESPONSABILIDAD FISCAL-Etapas

RESPONSABILIDAD FISCAL-Etapa de conocimiento

El primero, de carácter declarativo, en el cual habrá de discutirse con la plenitud de las garantías y con respeto absoluto al derecho de contradicción, si existe o no una responsabilidad de carácter fiscal, esto es, de contenido patrimonial, a cargo de alguien “por la gestión fiscal” que desempeñaba en forma permanente o transitoria. Es este, como se advierte, un proceso de conocimiento en el cual inicialmente existe incertidumbre sobre la existencia de la obligación o su inexistencia, que, por lo mismo, constituye el objeto del debate. A tal incertidumbre se le pone fin con el fallo que para el efecto habrá de proferirse por la Contraloría General de la República.

RESPONSABILIDAD FISCAL-Etapa de ejecución

El segundo proceso, a contrario del anterior, no es de carácter declarativo. En él no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado. Al contrario, ya se sabe quién debe y cuánto como consecuencia de haber sido declarada su responsabilidad fiscal en un fallo anterior, dotado de firmeza. En este caso, si el obligado no paga ya sea de una sola vez o en la forma que se convenga para el efecto, se parte de la existencia cierta de la acreencia a favor del Estado para procurar su recaudo. No es ya un proceso de conocimiento, sino de ejecución. Es decir, se trata de obtener de manera compulsiva el pago de la obligación o, dicho de otra manera, el objeto de este nuevo proceso es la “realización coactiva del derecho” que ya tiene definida su certeza y que por ello no está sometido a discusión.

SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Regulación legislativa de competencias

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Regulación legislativa de competencias

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Inicio y culminación

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Actuaciones que la integran

FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Mérito de ejecución

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Finalidad/SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Establecimiento legislativo no destinado a reformar el Código

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y PROCESO COACTIVO

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Acto demandable

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Acto demandable

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Autotutela ejecutiva de obligaciones económicas

SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Competencias en relación con el Código y al interior de la Contraloría

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Actos objeto de acción de jurisdicción y resolución

CONSEJO DE ESTADO EN PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Nacimiento de competencia

CONTRALORIA DELEGADA DE INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCION COACTIVA-Competencias en segunda instancia no modificaron el Código/DIRECCION DE JURISDICCION COACTIVA-Competencia en segunda instancia no modificaron el Código

Referencia: expediente D-4077

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58, parcial, y 61, parcial, del Decreto ley 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Arleys Cuesta Simanca.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Arleys Cuesta Simanca demandó los artículos 58, parcial, y 61, parcial, del Decreto ley 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas y se subraya lo demandado.

Decreto ley 267 de 2000

“por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 58. Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. Son funciones de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva :

(...)

9. Adelantar la segunda instancia de los juicios fiscales y procesos de jurisdicción coactiva cuya primera instancia haya sido surtida por las Direcciones de Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

(...)

Artículo 61. Dirección de Jurisdicción Coactiva. Son funciones de la Dirección de Jurisdicción Coactiva :

(...)

4. Conocer en segunda instancia de los procesos de jurisdicción coactiva que conozcan los Grupos de Jurisdicción Coactiva del nivel desconcentrado.

(...)”

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma demandada viola el numeral 2 del artículo 150 de la Constitución, en armonía con el inciso final del numeral 10 del mismo artículo 150. Las razones se resumen así :

Para el demandante, las normas acusadas violan la Constitución porque modifican competencias asignadas por el Código Contencioso Administrativo a los juzgados y Tribunales Administrativos, y modificaciones de esta naturaleza sólo pueden ser ejercidas por el legislador, a través de una ley.

En efecto, esta limitación constitucional está consagrada en el artículo 150 de la Constitución, numeral 2, que dispone que corresponde al Congreso expedir los códigos en

todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Por su parte, el numeral 10 del mismo artículo 150 establece que no se podrán conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos.

Y esto es precisamente lo que ocurre con las normas demandadas que establecen unas competencias para conocer en segunda instancia de procesos de jurisdicción coactiva en funcionarios de la Contraloría, a pesar de que el Código Contencioso Administrativo establece estas competencias de segunda instancia en cabeza de los juzgados administrativos y los Tribunales Administrativos, tal como lo disponen los artículos 133, numeral 2, y 134C, numeral 1, modificados por los artículos 41 y 42 de la Ley 446 de 1998, en los procesos de jurisdicción coactiva, incluidos los de la Contraloría General de la República.

Considera que no podría argumentarse que prevalecen las disposiciones del Decreto 267 de 2000 frente a las del Código Contencioso Administrativo, por ser las del Decreto posteriores a la Ley, porque el Decreto en mención fue expedido con base en facultades extraordinarias, que según el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, no puede modificar un código por esta vía.

Pone de presente que la inconstitucionalidad que señala es de contenido material.

En consecuencia, la Corte debe declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas parcialmente.

IV. INTERVENCIÓN.

En este proceso intervino la Contraloría General de la Nación, a través del ciudadano Milton Alberto Villota Ocaña, con el fin de coadyuvar parcialmente la demanda, en el sentido de que se declare “la inconstitucionalidad de las normas censuradas, pero sólo en lo que tiene que ver con la competencia para conocer de la segunda instancia de la jurisdicción coactiva, en cuanto se refiere al control administrativo de segunda instancia del proceso de responsabilidad fiscal las normas no vulneran la Constitución, por lo cual deberán ser declaradas exequibles respecto de este punto.” (fl. 17). Sus argumentos se resumen así :

Señala que la facultad de la Contraloría General de la República sobre la responsabilidad que

se derive de la gestión fiscal, de imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, son funciones establecidas por la Constitución en el artículo 268, numeral 5.

Distingue dos procesos : el proceso de responsabilidad fiscal de que trata la Ley 610 de 2000 y el de jurisdicción coactiva. El primero se traduce en el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando en el ejercicio de la gestión fiscal se cause daño a un patrimonio del Estado; y, la jurisdicción coactiva se refiere a la ejecución de créditos fiscales a favor de las entidades públicas. Es el ejercicio de la autotutela (sentencia T-445 de 1994).

En el otro caso, respecto de los procesos de jurisdicción coactiva, la contradicción entre las disposiciones acusadas y las del Código Contencioso Administrativo se da, pues las disposiciones acusadas permiten conocer en segunda instancia por funcionarios de la Contraloría de procesos que se adelantan en la jurisdicción contenciosa.

Observa que con el mismo argumento habría que revisar la constitucionalidad de las normas que radican en los Tribunales y juzgados laborales la segunda instancia de los procesos de jurisdicción coactiva “ya que se estaría imprimiendo un control judicial directo a una decisión administrativa, como resulta ser cualquiera de las que se adopten en el proceso coactivo, sin que medie el control de legalidad de la administración sobre sus propios actos.” (fl. 17).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2953, de fecha 26 de junio de 2002, solicitó declarar exequibles las expresiones acusadas del artículo 58, numeral 9, y 61, numeral 4, del Decreto 267 de 2000, por las razones que se resumen a continuación :

El señor Procurador pone de presente, en primer lugar, lo relativo a la jurisdicción coactiva como instancia administrativa ordinaria. En la que se procura proteger la pronta y cumplida administración de justicia como derecho fundamental del ejecutante, sin maniobras dilatorias. Se trata de hacer cumplir por vía judicial obligaciones claras, expresas y exigibles.

El legislador, en aras del interés general ha otorgado a la administración competencias en materia contractual, tributaria, policiva, etc., que sin necesidad de decisión judicial han sido incorporadas al orden jurídico.

Dentro de las prerrogativas reconocidas a la administración por el legislador está la de “hacer cumplir sus propias decisiones una vez se encuentren en firme, y cuando se trate de situaciones específicas que involucren créditos a favor de aquella, le concedió la herramienta de su cobro directo sin acudir al juez ejecutivo.” (fl. 25). Este procedimiento excepcional que le permite a la administración ser juez y parte obedece al interés general, pues está comprometido el derecho a la propiedad del Estado.

Manifiesta que la base de la jurisdicción coactiva está en el principio administrativo de la eficiencia del recaudo de los ingresos del erario público (arts. 209 y 363 de la Carta).

El proceso general de jurisdicción coactiva se encuentra en el Código Contencioso Administrativo y opera para toda la administración en cuanto cumplan funciones administrativas. Su trámite procesal está contemplado en el Código de Procedimiento Civil. Es un proceso de carácter mixto, en razón de que el principio de la doble instancia y control de algunas de sus decisiones se surte ante la jurisdicción contencioso administrativa, según lo establecen los artículos 128, numeral 13; 129, numeral 3; 131, numeral 5; 133 del C.C.A.; 41 de la Ley 446 de 1998, numerales 2 y 3; artículo 42, numerales 1, 2 y 3 de la misma Ley; en concordancia con el párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998.

En consecuencia, para el señor Procurador “existe un procedimiento ordinario de cobro coactivo basado en el principio de la eficiencia en el recaudo de los recursos públicos, que emana de la firmeza de los actos que se producen como consecuencia de las actuaciones administrativas de las entidades públicas y que se constituyen en títulos ejecutivos por contener créditos a favor del erario público, cuya regulación en cuanto al procedimiento, a la competencia y títulos ejecutivos está consagrada en el Código Contencioso Administrativo, con las modificaciones que a éste le introdujo la Ley 446 de 1998”.

Y, existe un procedimiento coactivo especial derivado de la existencia de procedimientos administrativos regulados por leyes especiales (art. 1º del C.C.A.), lo que es expresión genuina de la libertad de configuración política del legislador, que responde a necesidades constitucionales o institucionales propias de la organización y funcionamiento del Estado.

Para el señor Procurador, un ejemplo típico de creación legal especial lo constituye la jurisdicción coactiva de las deudas fiscales por conceptos tributarios de competencia de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, establecida según el Decreto-ley 624 de 1989, en el que de lo único que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo son de las demandas contra las resoluciones que deciden excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución. “Es decir, en este proceso no se aplica lo referente a las competencias jurisdiccionales expresamente establecidas en el Código Contencioso Administrativo para conocer de los asuntos referentes a la jurisdicción coactiva ordinaria.” (fl. 28)

Trae a colación el criterio que ha sido expuesto por el Consejo de Estado desde el año de 1994, para declararse inhibido por falta de competencia funcional para conocer de lo establecido en el C.C.A. para la jurisdicción coactiva ordinaria o emanada del mismo Código, en relación con los procesos de jurisdicción coactiva de competencia de la Contraloría General de la República.

Finaliza así el señor Procurador :

“En conclusión y para resolver el problema de presunta violación del principio de reserva de la ley por modificación de las competencias contempladas en el Código Contencioso Administrativo para conocer en segunda instancia de las apelaciones interpuestas en los procesos de jurisdicción coactiva contemplados en el mismo Código, por atribución del Legislador Extraordinario de funciones de conocimiento de segunda instancia en dependencias de la Contraloría General de la República, de los procesos de jurisdicción coactiva adelantados en primera instancia por dependencias del mismo órgano de control fiscal, se puede afirmar que tal atribución resulta conforme con el orden constitucional puesto que la jurisdicción coactiva atribuida a la Contraloría General de la República es de carácter especial, cuyo título es de orden expresamente constitucional, desarrollado inicialmente mediante la Ley 42 de 1993 y la Ley 106 del mismo año, de naturaleza procesal definida e independiente del trámite procesal ordinario de jurisdicción coactiva emanado del Código Contencioso Administrativo, y por tanto resulta viable la modificación de tal jurisdicción coactiva especial, incluido lo correspondiente al establecimiento de una segunda instancia, a través de la función legislativa extraordinaria sin que se afecte la reserva legal propia de la expedición de códigos, términos éstos en los cuales el Ministerio Público solicitará la exequibilidad de las normas acusadas.” (fl. 33)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en un Decreto ley, como las que son objeto de esta acción.

2. Lo que se debate.

2.1 Para el demandante las disposiciones acusadas violan el artículo 150, numerales 2 y 10, de la Constitución, pues, mediante un Decreto de facultades se modificaron algunos artículos del Código Contencioso Administrativo, concernientes a la competencia para decidir en segunda instancia los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la Contraloría General de la República.

Señala el actor que la expedición de Códigos corresponde hacerla al Congreso por medio de leyes, numeral 2 del artículo 150 de la Constitución, y está expresamente prohibido revestir al Presidente de la República de facultades para expedirlos, como establece el numeral 10 de la misma disposición.

2.2 El ciudadano que intervino en este proceso en nombre y representación de la Contraloría General de la República manifestó que coadyuvaba parcialmente esta demanda, para que se declare la inconstitucionalidad de las normas acusadas en lo que tienen que ver con la competencia de la segunda instancia de la jurisdicción coactiva, pero son constitucionales en lo que se refiere a la segunda instancia del proceso de responsabilidad fiscal.

2.3 Para el señor Procurador, las disposiciones acusadas son exequibles pues la jurisdicción coactiva atribuida a la Contraloría General de la Republica es de carácter especial, de naturaleza procesal e independiente del trámite procesal ordinario de jurisdicción coactiva del que trata el Código Contencioso Administrativo. Para tal efecto, recuerda pronunciamientos del Consejo de Estado.

Planteado así el asunto, habrá de referirse a la atribución constitucional del Contralor General

de la República; a las actuaciones del proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de jurisdicción coactiva, y cuándo interviene la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Las etapas del proceso de responsabilidad fiscal; el fallo con responsabilidad fiscal y el inicio y culminación del proceso de jurisdicción coactiva, como atribución constitucional del Contralor General de la Nación. Cuándo interviene la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

3.1 Una de las diferencias existentes entre lo que disponía la Constitución derogada y la de 1991 en cuanto a las atribuciones del Contralor General de la República, es, precisamente, que aquella (artículo 60) no incluía la función de “ejercer la jurisdicción coactiva” respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un “alcance” a consecuencia de su gestión oficial.

Se trata, así, de una atribución nueva que no tenía la Constitución anterior y que, en ese punto, hacía nugatoria la labor desarrollada por la Contraloría General de la República.

La nueva normatividad constitucional distingue dos procesos claramente determinados, de naturaleza y objeto diferentes.

El primero, de carácter declarativo, en el cual habrá de discutirse con la plenitud de las garantías y con respeto absoluto al derecho de contradicción, si existe o no una responsabilidad de carácter fiscal, esto es, de contenido patrimonial, a cargo de alguien “por la gestión fiscal” que desempeñaba en forma permanente o transitoria. Es este, como se advierte, un proceso de conocimiento en el cual inicialmente existe incertidumbre sobre la existencia de la obligación o su inexistencia, que, por lo mismo, constituye el objeto del debate. A tal incertidumbre se le pone fin con el fallo que para el efecto habrá de proferirse por la Contraloría General de la República.

El segundo proceso, a contrario del anterior, no es de carácter declarativo. En él no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado. Al contrario, ya se sabe quién debe y cuánto como consecuencia de haber sido declarada su responsabilidad fiscal en un fallo anterior, dotado de firmeza. En este caso, si el obligado no paga ya sea de una sola vez o en la forma que se convenga para el efecto, se parte de la existencia cierta de la acreencia a favor del Estado para procurar su recaudo. No es ya un proceso de

conocimiento, sino de ejecución. Es decir, se trata de obtener de manera compulsiva el pago de la obligación o, dicho de otra manera, el objeto de este nuevo proceso es la “realización coactiva del derecho” que ya tiene definida su certeza y que por ello no está sometido a discusión.

Para llevar a cabo este segundo proceso, de manera expresa, el artículo 268, numeral 5 de la Constitución le asigna al Contralor esa atribución específica de la que, se repite, carecía ese funcionario antes de la Constitución de 1991.

De esta suerte, es a la ley a la que corresponde el desarrollo de esa atribución constitucional de la Contraloría General de la República para regular los requisitos para la iniciación del proceso, la procedencia o no de medidas cautelares, las excepciones que pueden formularse por el demandado, los recursos que pueden interponerse contra las decisiones, de carácter interlocutorio, o contra el fallo, cuando fuere el caso.

Así las cosas, no se ve entonces la razón por la cual podrían ser contrarios a la Constitución los numerales 9, del artículo 58, y 4, del artículo 61 del Decreto ley 267 de 2000, pues establecer quién ha de cumplir la segunda instancia en los procesos de jurisdicción coactiva es apenas un aspecto de la regulación legal propia de tales procesos. Por ello, si de algunos de éstos conoce la Dirección de Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y en esos casos se atribuye a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva la segunda instancia; y lo mismo se hace con aquellos procesos de ese carácter de los que conoce, en primera instancia, un Grupo de Jurisdicción Coactiva para aquellas entidades descentralizadas vigiladas por la Contraloría General de la República, para que ellos actúen como juzgadores de segundo grado, tales previsiones de la ley constituyen una garantía procesal enmarcada plenamente dentro del debido proceso que consagra el artículo 29 de la Carta Política. Además, esa regulación por la ley, no es nada distinto del ejercicio por el legislador de la función de darle contenido concreto y específico a los mandatos del constituyente para que las normas de la Carta tengan luego cabal realización a través de los funcionarios del Estado y con los procedimientos que se señalen por la ley, como ocurre, en este caso, con respecto de la función de ejercer la atribución del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución.

El legislador con el fin de desarrollar la competencia que la Constitución atribuye a la

Contraloría General de la República ya mencionada, expidió las Leyes 42 y 106 de 1993 y la Ley 610 de 2000. Ellas corresponden a la organización del sistema del control fiscal, estructura orgánica, el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva. Así mismo, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para la organización y funcionamiento de la Contraloría, que se ejerció con la expedición del Decreto ley 267 de 2000.

3.2 Para lo que interesa a esta acción, con el fin de entender en su debida dimensión el cargo que esgrime el actor, es necesario referirse brevemente al proceso de responsabilidad fiscal y cuándo se inicia y termina el proceso de jurisdicción coactiva de la Contraloría, para ubicar correctamente en qué momento nace la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3.2.1 Proceso de responsabilidad fiscal.

De acuerdo con las normas vigentes, el proceso de responsabilidad fiscal se inicia con la apertura del proceso de responsabilidad y culmina con un fallo en el que se declara la existencia o inexistencia de responsabilidad fiscal a cargo de alguien (artículos 39 a 57 de la Ley 610 de 2000).

En la sentencia C-477 de 2001, la Corte hizo una apretada síntesis de las actuaciones que integran el proceso de responsabilidad fiscal, así :

“De manera general, el conjunto de actuaciones reguladas por la Ley 610 de 2000 que conforman el proceso de responsabilidad fiscal, son las siguientes:

a. El proceso puede iniciarse de oficio por las propias contralorías, a solicitud de las entidades vigiladas, o por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, especialmente por las veedurías ciudadanas. (Artículo 9°).

b. Antes de abrirse formalmente el proceso, si no existiese certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial, la entidad afectada y los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por el término de seis (6) meses, al cabo de los cuales procederá el archivo de las diligencia o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

(Artículo 39).

c. Cuando se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado, e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, se ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (Artículo 40). Una vez abierto el proceso, en cualquier momento podrán decretarse medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables. (Artículo 12)

d. En el auto de apertura del proceso, entre otros asuntos deberán identificarse la entidad afectada y los presuntos responsables, y determinarse el daño patrimonial y la estimación de su cuantía. Dicho auto, además, debe contener el decreto de las pruebas que se estimen conducentes y pertinentes, el decreto de las medidas cautelares que deberán practicarse antes de la notificación, y la orden de practicar después de ellas, la notificación respectiva. (Artículo 41)

e. Como garantía de la defensa del implicado, el artículo 42 prescribe que quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o proceso de responsabilidad fiscal en su contra, antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, tiene el derecho de solicitar que se le reciba exposición libre y espontánea. De todas maneras, no puede proferirse el referido auto de imputación, si el presunto responsable no ha sido previamente escuchado.

f. Si el imputado no puede ser localizado o si citado no comparece, se le debe nombrar un apoderado de oficio con quien se continúa el trámite. (Artículo 43)

g. El término para adelantar estas diligencias es de tres (3) meses, prorrogables por dos (2) meses más, vencido el cual se archivará el proceso o se dictará auto de imputación de responsabilidad fiscal. Notificado a los presuntos responsables el auto de imputación, se les correrá traslado por el término de diez (10) días a fin de que presenten los argumentos de su defensa, y soliciten y aporten las pruebas que pretendan hacer valer. (Artículos 45 a 50)

h. Vencido el término del traslado anterior, se debe dictar el auto que decrete las pruebas solicitadas, o las que de oficio se encuentren conducentes y pertinentes. El término probatorio no podrá ser superior a treinta (30) días; contra el auto que rechace pruebas proceden los recursos de reposición y apelación. (Artículo 51)

i. De conformidad con lo prescrito por el artículo 52, “vencido el término del traslado, y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, llamada fallo, con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días.

j. En los términos del artículo 55, “la providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados...” (sentencia C-477 de 2001, M.P., doctor Marco Gerardo Monroy Cabra)

3.2.2 Una vez terminado el proceso de responsabilidad fiscal, y en firme el fallo que declara la existencia de la misma a cargo de alguien, éste presta mérito ejecutivo (art. 58 de la Ley 610 de 2000). Si el declarado responsable fiscalmente no paga en forma voluntaria, ha de iniciarse entonces el proceso de jurisdicción coactiva. Es de advertir que el trámite de este proceso, a diferencia del de responsabilidad fiscal, no ha sufrido muchos cambios desde que fue concebido en la Ley 42 de 1993.

3.3 Proceso de jurisdicción coactiva.

3.3 El proceso de jurisdicción coactiva regulado por la Ley 42 de 1993 (artículos 90 a 98), con las modificaciones que fue objeto por la Ley 610 de 2000, se ocupa entonces de la actividad tendiente a la recaudación de la obligación fiscal a cargo de alguien, cuando ya existe un título ejecutivo a favor del Estado, que sirva como soporte jurídico necesario para ese efecto.

Sentado lo anterior y conforme a lo ya expuesto sobre el ejercicio de la jurisdicción coactiva por la Contraloría General de la República, es claro que el legislador, en virtud de su potestad para hacer las leyes, instituyó una segunda instancia en los procesos de ese carácter que adelanta la propia Contraloría General de la República; y, siendo ello así, las disposiciones acusadas contenidas en los artículo 58, numeral 9, y 61, numeral 4, del Decreto ley 267 de 2000 no están destinadas a reformar el Código Contencioso Administrativo como lo afirma el actor, sino, simplemente a desarrollar legislativamente la función que se atribuye a ese organismo de control por el artículo 268, numeral 5, de la Constitución Política.

4. Actos demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

4.1 En el proceso de responsabilidad fiscal solamente es demandable el acto administrativo con el cual termina el proceso, cuando se encuentra en firme, según establece el artículo 59 de la Ley 610 de 2000.

4.2 En el proceso de jurisdicción coactiva únicamente son demandables “las resoluciones que fallan las excepciones y ordena la ejecución.”, según establece el artículo 94 de la Ley 42 de 1993. Hay que poner de presente que esta disposición señala que la admisión de la demanda por la jurisdicción contencioso administrativa no suspende el proceso de cobro “pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

Significa lo anterior que, tal como está estructurado el proceso de jurisdicción coactiva de la Contraloría General de la República corresponde a lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan autotutela ejecutiva (cfr. sentencia T-445 de 1994), que en la sentencia C-666 de 2000, después de un largo recorrido de las providencias del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, se sintetizó el concepto así : “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.” (sentencia C-666 de 2000). Se trata, eso sí, de sólo obligaciones de contenido económico.

4.3 Entonces, en el caso bajo estudio se está ante un claro error de apreciación por parte del actor pues, confunde la competencia de la segunda instancia de que tratan las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, en los procesos de jurisdicción coactiva, como quedaron consagradas en los artículos 133 y 134C, de la Ley 446 de 1998, con la competencia de determinados funcionarios de la Contraloría General de la República para conocer de las segundas instancias de procesos de jurisdicción coactiva desarrollados al interior de la propia Contraloría.

4.4 En conclusión : la Ley 42 de 1993 previó que el proceso de jurisdicción coactiva, de acuerdo con la atribución del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución, se iniciara y culminara al interior de la Contraloría, y que sólo pudieran ser objeto de acción ante la

jurisdicción de lo contencioso administrativo las resoluciones que fallan excepciones y ordenan la ejecución. En estos casos, el trámite y la decisión se resuelven tal como está previsto en el Código Contencioso Administrativo.

4.5 Refuerza este entendimiento, el hecho de que el Consejo de Estado, como lo recuerda el señor Procurador, desde el año de 1994, ha venido reiterando que su competencia en los procesos de jurisdicción coactiva que conoce la Contraloría General de la República, nace en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no en función de segunda instancia, y por ello, se ha inhibido de conocer de recursos de apelación. Esta jurisprudencia se inició con el auto del Consejo de Estado.- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de fecha 5 de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que explicó lo siguiente :

“Sería la oportunidad de decidir el recurso de apelación, interpuesto contra el mandamiento de pago librado por el Juzgado Primero de Jurisdicción Coactiva, de no presentarse un hecho que impide a la Sala un pronunciamiento de mérito, tal como pasa a demostrarse.

El artículo 267 de la Carta Fundamental determina que el control fiscal estará a cargo de la Contraloría General de la República; por su parte, el artículo 268-5 ibídem, señala que es atribución del Contralor General de la República ... Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”.

Por disposición del artículo 272 de la norma superior que se viene comentando, en los Departamentos, Distritos y Municipios en los que existan Contralorías, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a esas entidades y los contralores departamentales, distritales o municipales según el caso, ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el referido artículo 268.

La Ley 42 de 1993 “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, en su art. 65 reitera el mandato señalado en el artículo 272 de la C.N., disponiendo además que la jurisdicción coactiva se ejercerá conforme lo dispone esa ley (art. 71), esto es aplicando el procedimiento señalado en el capítulo IV de esa preceptiva legal, según el cual, para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos señalados en la Ley 42 de 1993, se seguirá el proceso de

jurisdicción coactiva, señalado en el C.P.C., salvo los aspectos especiales que regula dicha ley (art. 90 L. 42/93); tales aspectos se relacionan, entre otros, con el trámite de las excepciones, pues, a diferencia de lo que ocurre en el ejecutivo coactivo, señalado en la codificación procesal civil, en el que tales medios exceptivos son conocidos y resueltos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aplicando para el efecto las normas del C.P.C., en los procesos que adelantan las Contralorías, el trámite de las excepciones se adelanta ante el Contralor o la dependencia delegada (art. 91 L. 42/93), según el caso, hasta culminar con la resolución que decida sobre las excepciones propuestas (art. 93 L. 42/93).

Ahora bien, si las excepciones no prosperan o prosperan parcialmente, la providencia que así lo define, puede recurriese por vía de reposición (art. 93 - 5 Ley 42/ 93); pero solo serán demandables ante esta jurisdicción aquellas resoluciones que fallan las excepciones y ordenan la ejecución (art. 94 L. 42/93).

Según el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, prestan mérito ejecutivo: “Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas; las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las Contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago y, las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal” (destaca y resalta la Sala). (Consejero Ponente: Doctor Luis Eduardo Jaramillo Mejía.) (las negrillas son del texto original)

4.6 En consecuencia, las competencias para conocer las segundas instancias por parte de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y la Dirección de Jurisdicción Coactiva, establecidas por los artículos 58, numeral 9, y 61, numeral 4, del Decreto ley 267 de 2000, no introdujeron ninguna modificación al Código Contencioso Administrativo, y por lo tanto no violaron la reserva legal en la expedición de códigos de que tratan los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, por lo que se declararán exequibles por este cargo.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLES los artículos 58, numeral 9, y 61, numeral 4, del Decreto ley 267 de 2000, por el cargo examinado.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración a la Sentencia C-919/02

DESCONCENTRACION EN LA TEORIA DEL DERECHO-Significado (Aclaración de voto)

DESCONCENTRACION-Traslado de competencias permanentemente del nivel central al local (Aclaración de voto)

DESCONCENTRACION DE COMPETENCIA-Incidencia en recursos contra su ejercicio (Aclaración de voto)

ACTO DE COMPETENCIA DESCONCENTRADA-Procedencia solamente del recurso de reposición (Aclaración de voto)

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Procedencia solamente del recurso de reposición (Aclaración de voto)

REF.: Expediente D-4077

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58, parcial, y 61, parcial, del Decreto ley 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y de dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra

Muy respetuosamente me permito presentar las razones de mi aclaración de voto, que tiene que ver con el numeral 4 del artículo 61 de la ley 267 de 2000.

1. Tal como está redactada la norma, la dirección de jurisdicción coactiva conoce en segunda instancia: “4. de los procesos de jurisdicción coactiva que conozcan los Grupos de Jurisdicción Coactiva del nivel desconcentrado.”

1. Aunque la norma no lo dice, la segunda instancia es consecuencia de un recurso de apelación y en consecuencia se trata de la posibilidad de que exista recurso de apelación contra las decisiones del nivel desconcentrado.

1. Desde el punto de vista de la Teoría del Derecho, la desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo.

A la luz de la ciencia administrativa y de la teoría de la organización administrativa, la desconcentración es el traslado de competencias de manera permanente, del nivel central al nivel local. Por ser un traslado permanente no se trata de delegación de funciones del nivel central al nivel local; sino del traslado de competencias de manera permanente del nivel central al nivel local, y la consecuencia es que el nivel central pierde la competencia y se la entrega definitivamente al nivel local.

Cuando una competencia se desconcentra, ésta tiene incidencia en los recursos que proceden contra su ejercicio, ya que lo normal es que sólo proceda el recurso de reposición.

Contra un acto de una competencia desconcentrada sólo debe proceder la reposición. La razón para que no exista recurso de apelación contra una competencia desconcentrada es que por la vía del recurso de apelación, la competencia se radicaría nuevamente en el nivel central y de esta manera se hace nugatoria o inocua la desconcentración.

Por esa razón es que el numeral 4 del artículo 61 de la Ley 267 de 2000 es antinómico o contradictorio, ya que partiendo del supuesto de que los procesos de jurisdicción coactiva son competencia de unos órganos desconcentrados, sin embargo permite la apelación contra sus actos, cuando desde el punto de vista jurídico lo único que debería proceder era el

recurso de reposición.

En los anteriores términos, respetuosamente dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado