Sentencia C-939/03

DISOLUCION DE SOCIEDAD COMERCIAL O CIVIL-Obligación de dar aviso a la Administración de Impuestos Nacionales/DISOLUCION DE SOCIEDAD COMERCIAL O CIVIL-Finalidad del aviso a la Administración de Impuestos/DISOLUCION DE SOCIEDAD COMERCIAL O CIVIL-Omisión de aviso oportuno

DISOLUCION DE SOCIEDAD COMERCIAL O CIVIL-Legislador no dispuso que la DIAN pudiera hacerse parte de las mismas/DISOLUCION DE SOCIEDAD COMERCIAL O CIVIL-Dian cuenta con la opción de iniciar cobro coactivo independiente

LIQUIDACION JUDICIAL-Concepto

La liquidación judicial a la que se refiere el artículo 846 del E.T. es la liquidación obligatoria adelantada por un juez o por la Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de la función jurisdiccional concebida en el artículo 116 inciso 3º de la Constitución Política.

TRAMITE LIQUIDATORIO-Implicaciones de la apertura

LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA-Administración de Impuestos no cuenta con la facultad de iniciar cobro coactivo independiente/LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA-Aplicación/LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA-Regulación/LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA-Administración de Impuestos debe hacerse parte en el proceso

PROCESO DE SUCESION-Previamente a la partición se deberá informar a la Administración de Impuestos con el fin que se haga parte en el proceso

PROCESO DE SUCESION-Previamente a la partición se deberá informa a la Administración de Impuestos con el fin que se haga parte en el proceso

ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES-Facultad excepcional y obligatoria para adelantar procesos coactivos encuentra sólido soporte en la Constitución

ACTO ADMINISTRATIVO-Efectos ejecutivo y ejecutorio/JURISDICCION COACTIVA-Finalidad

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 de 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

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO-Recaudo forzoso de créditos fiscales

JURISDICCION COACTIVA-Objetivo/JURISDICCION COACTIVA-No es ajena al control judicial

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Control al ejercicio de la función administrativa tanto en la determinación y liquidación del tributo como en la de su recaudo forzoso

JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA-Fundamentos

JURISDICCION COACTIVA-Derecho comparado

COBRO COACTIVO DE IMPUESTOS-Ante la justicia ordinaria o directamente por la Administración de Impuestos

PROCESO DE SUCESION-Justicia ordinaria a fin de lograr el pago de lo debido o mediante cobro coactivo

DERECHO A LA IGUALDAD-Concepto relacional

PROCESO SUCESORAL-Situación fáctica de los acreedores no es la misma que la de la Administración de Impuestos

LIQUIDACION DE SOCIEDADES CIVILES Y COMERCIALES-Acreedores no se encuentran en la misma situación fáctica de la Administración

ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES-Imposibilidad de concurrir en igualdad de condiciones a los demás acreedores

ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES-Prerrogativa para intervenir en los procesos y al mismo tiempo adelantar cobro coactivo no vulnera derecho al debido proceso

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Contenido esencial

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Definición/DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Objetivo/DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Función

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Garantías mínimas objeto de protección

NORMA ACUSADA-No vulneración del debido proceso

MANDAMIENTO DE PAGO EN COBRO COACTIVO-Posibilidad de interponer excepciones

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Concurrencia/PROCESO DE LIQUIDACION-Concurrencia

PROCESO SUCESORAL-Administración siempre concurrirá provista de un título ejecutivo/PROCESO SUCESORAL-La DIAN puede iniciar cobro coactivo independiente

PROCESO SUCESORAL-Imposibilidad de proferir decisiones encontradas entre el proceso sucesoral y el cobro coactivo

LIQUIDACION DE SOCIEDADES CIVILES Y COMERCIALES-Imposibilidad de decisiones

encontradas

En lo que concierne a las liquidaciones de sociedades civiles y comerciales tampoco se presenta la hipótesis planteada por el ciudadano ya que cuando éstas son voluntarias no se presenta fallo alguno; y si se trata de un proceso judicial, es decir, si no se presenta un acuerdo entre los socios, la DIAN puede considerar que, además de asistir al referido trámite, a fin de salvaguardar el interés general, es pertinente acudir a un cobro coactivo independiente.

Referencia: expediente D-4522

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 849 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario, y el artículo 55 inciso 3º de la Ley 550 de 1999 "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las norma de esta ley".

Actor: Pedro Augusto Nieto Góngora

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., quince (15) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Pedro Augusto Nieto Góngora solicitó a la Corte declarar inexequible el artículo 849 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario y el Artículo 55 inciso 3º de la Ley 550 de 1999, por considerar que vulneraban los artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del veinte (20) de marzo de 2003 resolvió inadmitir la presente demanda, en relación con el artículo 55 inciso 3º de la Ley 550 de 1999, por considerar que la misma no cumplía con el requisito exigido en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Por tal razón se concedió al demandante el término de tres (3) días para que procediera a corregir la demanda en los términos señalados en dicha providencia, so pena de su rechazo. En lo relativo al artículo 849 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario, se admitió la demanda, por cuanto la misma cumplió con los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991.

Posteriormente, la Magistrada Sustanciadora, mediante auto del veintiuno (21) de abril de 2003 resolvió admitir la presente demanda, en relación con el artículo 55 inciso 3º de la Ley 550 de 1999 y, ordenó que se diera cumplimiento a la fijación en lista y se enviaran las comunicaciones respectivas.

De conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 se envió invitación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Departamento de Derecho Público de la Universidad Nacional, Javeriana, Rosario y Externado de Colombia, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

También, se comunicó, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 244 del Ordenamiento Superior, desarrollado por el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Senado de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto del artículo 849 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario, y Artículo 55 inciso 3 de la Ley 550 de 1990 “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las norma de esta ley”

Decreto 624 de 1989

“por la cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrativos por la Dirección de Impuestos Nacionales”

[…]

“Artículo 849. Independencia de procesos. La Intervención de la administración en los procesos de sucesión, quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones se hará sin perjuicio de la acción de cobro coactivo administrativo.

1. Irregularidades en el procedimiento. Las irregularidades procesales que se presenten en el procedimiento administrativo de cobro deberán subsanarse en cualquier tiempo de plano, antes de que se profiera la actuación que aprueba el remate de los bienes.

La irregularidad se considerará saneada cuando a pesar de ella el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa.

2. Provisión para el pago de impuestos. En los procesos de sucesión, concordatarios, concurso de acreedores, quiebra, intervención, liquidación voluntaria, judicial o administrativa, en los cuales intervenga la Administración de Impuestos, deberán efectuarse las reservas correspondientes constituyendo el respectivo depósito o garantía, en el caso de existir algún proceso de determinación o discusión en trámite.

3. Clasificación de la cartera morosa. Con el objeto de garantizar la oportunidad en el proceso de cobro, el Comité de Coordinación de la Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos Nacionales, podrá clasificar la cartera pendiente de cobro en prioritaria y no prioritaria teniendo en cuenta criterios tales como cuantía de la obligación, solvencia de los contribuyentes, períodos gravables y antigüedad de la deuda.

4. Reserva del expediente en la etapa de cobro. Los expedientes de las Oficinas de Cobranzas sólo podrán ser examinados por el contribuyente o su apoderado legalmente constituido, o abogados autorizados mediante memorial presentado personalmente por el contribuyente."

Ley 550 de 1999

"por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley"

El Congreso de Colombia

DECRETA

"Artículo 55. Suspensión del proceso de cobro coactivo. En la misma fecha de iniciación de la negociación, el nominador dará aviso mediante envío de correo certificado al jefe de la división de cobranzas de la administración ante la cual sea contribuyente el empresario o la unidad administrativa que haga sus veces, respecto al inicio de la promoción del acuerdo, para que el funcionario que esté adelantando el proceso administrativo de cobro coactivo proceda en forma inmediata a suspenderlo e intervenir en la negociación, conforme a las disposiciones de esta ley.

Lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 845 del Estatuto Tributario no es aplicable a las cláusulas que formen parte de los acuerdos de reestructuración celebrados de conformidad con la presente ley, en lo que se refiere a plazos.

Igualmente, el artículo 849 del Estatuto Tributario, no es aplicable en el caso de los Acuerdos de Reestructuración, y la Administración Tributaria no podrá adelantar la acción de cobro coactivo durante la negociación del acuerdo."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El accionante argumenta que las normas demandadas vulneran los artículos 13 y 29 de la Constitución Política de 1991.

En primer término, manifiesta que el artículo 849 del E.T. al señalar que la intervención de la administración en los procesos de sucesión, quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones "se hará sin perjuicio de la acción de cobro coactivo administrativo" establece una prerrogativa a favor del Estado frente a las demás personas que deben someterse al proceso concursal o trámite de liquidación respectiva.

Indica que, si bien la razón para justificar este trato desigual puede ser que el Estado cuente con herramientas para el cobro de las obligaciones fiscales o la efectividad de los recursos a cargo del mismo, tal diferenciación no es necesaria, toda vez que en los procesos concursales, además de brindársele al Estado todas las garantías para recaudar sus recursos, los créditos a su favor, por ley tienen prelación.

Anota que tal prerrogativa a favor del Estado genera una violación al derecho a la igualdad, toda vez que esta clase de procesos se rigen por el principio denominado par conditio omnium creditorium, según el cual todos los acreedores concurren al proceso concursal en igualdad de condiciones a fin de tramitar en forma conjunta el respectivo proceso.

Así mismo señala que el artículo 849 demandado desvirtúa el contenido del proceso concursal o liquidatorio, por cuanto no atiende el principio de la universalidad, el cual implica que todos los acreedores deben concurrir al mismo so pena de no poder hacer efectivos sus derechos, sin que le sea permitido a la administración de impuestos adelantar acción independiente.

Considera que al existir procesos independientes pueden presentarse decisiones encontradas entre las que profiere la autoridad que efectúa la liquidación y la entidad que adelanta el cobro coactivo de los impuestos, lo que puede generar conflictos que atenten contra la seguridad jurídica y el debido proceso. Aduce además que dicha norma no garantiza el derecho de defensa que le asiste a los acreedores en un proceso concursal, toda vez que no les está permitido intervenir en el proceso de cobro coactivo que adelante la administración de impuestos, ni controvertir las decisiones que allí se tomen. Por tal razón, al referirse a los demás acreedores anota que "sus derechos reconocidos en el trámite liquidatorio, pueden quedar sin ningún efecto por cuenta del proceso administrativo coactivo, sin que puedan defender sus intereses."

De otra parte, en lo concerniente al inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999 indica que éste al contener una excepción al artículo 849 del Estatuto Tributario, en cuanto excluye del cobro coactivo independiente a los procesos de reestructuración de pasivos, vulnera el derecho a la igualdad del artículo 13 constitucional. En su sentir los procesos concursales se asimilan a los procesos de reestructuración, en cuanto un conjunto o universalidad de personas concurren a satisfacer sus acreencias en contra de un deudor; por tal razón se crea una desigualdad al contemplar dicha excepción sólo respecto a los procesos de reestructuración.

Precisa que el inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, al ratificar la posibilidad de que la administración adelante un proceso de cobro independiente quebranta el debido proceso. Al respecto manifiesta "Permitir que el Estado, actúe en un proceso de cobro independiente, es permitir desbordar el cauce del proceso que la ley ha señalado cual es el proceso concursal, y permitir la inseguridad jurídica, y la disparidad de decisiones, en un interminable

debate, que atenta contra los principios de cosa juzgada y de seguridad en la aplicación de la ley, elementos básicos del debido proceso."

Así, afirma que si la administración adelanta un proceso coactivo independiente es claro que en el mismo no intervienen los demás acreedores, por falta de legitimación y no pueden ejercer sus derechos de contradicción y de defensa, elementos básicos del debido proceso.

Finalmente señala que "si se aceptara la nulidad de la regla general contenida en el artículo 849 del Estatuto tributario, es evidente, que por unidad de materia deviene inexequible la excepción, contenida en el inciso 3 del artículo 55 de la ley 550 de 1999."

IV. INTERVENCIONES.

4.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

La ciudadana Martha Casas Maldonado, actuando en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, partiendo de la definición del tributo como fuente de financiación para el cumplimiento de programas de inversión social, considera que la acción de cobro coactivo es el instrumento idóneo para ejecutar a los administrados, en caso del incumplimiento de sus obligaciones. Así, haciendo referencia a la sentencia C-649 del 13 de agosto de 2002, manifiesta que se justifica la independencia de los procesos a que hace alusión el artículo 849 demandado, pues la DIAN en calidad de titular del cobro de las deudas fiscales lo debe hacer en el menor tiempo posible con el fin de obtener el pago de las mismas.

Con el fin de argumentar lo anterior, señala que un proceso de sucesión, así como el de una liquidación o de una quiebra, pueden durar varios años y que por tanto la DIAN no puede esperar hasta su terminación para obtener el pago de la deuda fiscal, máxime al tratarse de recursos necesarios para cumplir con los fines del Estado. Así el proceso coactivo, potestativo del Estado, se justifica y no presenta violación al principio de igualdad.

Considera que no es de recibo dar un trato igualitario al Estado y a los particulares, como lo plantea el demandante. Al respecto indica que, en materia de exigibilidad de deudas fiscales, no es posible "ni fáctica ni jurídicamente" entrar en igualdad de condiciones, "dado que los sujetos están en relación dialéctica con los objetos y ellos a su vez con la situación que se presente, momento en el cual se aplica el criterio diferencial que se debe adoptar. Por tanto cuando la entidad participa como tercero en un proceso en el cual fue llamada a participar como acreedor, no le impide iniciar o continuar con la acción de cobro coactivo como ya se ha explicado."

En efecto plantea que si es el Estado quien formula las reglas para tributar, sólo a él le compete su reclamación en aquellos casos en que no se realizaba dentro de los términos legales por parte de los coasociados, y que por tanto el principio de igualdad se debe analizar y aplicar según el caso.

De otra parte, en relación con el inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, afirma que de igual forma no existe violación a la igualdad ni al debido proceso, toda vez que en los casos de acuerdo de reestructuración, "el legislador lo que tuvo en cuenta es que si se

continuaba la acción de cobro coactivo perjudicaba el acuerdo de reestructuración, razón de establecer la no aplicación del artículo 849 del Estatuto Tributario para este especifico evento."

En este sentido, anota que no le asiste razón al actor, por cuanto en dichos acuerdos "la entidad entra como acreedor y se somete en igualdad de condiciones con los demás acreedores, tanto es así que acepta los acuerdos de pago pactados con el fin de poder obtener el pago de la deuda fiscal, razón de no continuar con el cobro coactivo". Hace alusión a la sentencia C-1185 del 13 de septiembre de 2002 para manifestar que la administración tributaria, contrario a lo que entiende el demandante, no puede adelantar la acción de cobro coactivo durante la negociación del mismo.

Finalmente afirma que no se observa vulneración alguna al principio de unidad de materia; que por el contrario, el artículo 849 del Estatuto Tributario se encuentra en armonía con el inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999 y ninguno afecta los artículos 13 y 29 de la Constitución.

Por todo lo anterior, solicita se declare la exequibilidad del artículo 849 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario y el artículo 55 inciso 3 de la Ley 550 de 1990.

4.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Jaime Romero Mayor, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del trámite de este proceso, con el fin de defender la constitucionalidad de algunos de las expresiones demandadas del artículo 849 del Estatuto Tributario y solicitar que la Corte se declarara inhibida respecto a cargos formulados contra este mismo artículo y el artículo 55 inciso 3º de la Ley 550 de 1999.

En primer término aclara que de los cargos formulados por el actor se infiere que éste "ataca la facultad de cobro coactivo utilizado frente a procesos de sucesión, quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones pues la misma desvirtúa la naturaleza de dichos procedimientos".

Así mismo deduce que la demanda se formula contra el aparte del inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, que alude al artículo 849 y no sobre la totalidad del mismo, en cuanto el impugnante considera que no debe permitirse el cobro coactivo en los procedimientos concursales tal y como se dispone para el caso de los acuerdos de reestructuración.

Continua su intervención haciendo referencia al proceso de jurisdicción coactiva, fundamentado constitucionalmente en el artículo 116 y legalmente, en la Ley 6ª de 1992 y el Decreto 2174 de 1992 y a los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, para explicar que si bien se trata de un privilegio exhorbitante de la Administración, las actuaciones de este procedimiento deben desarrollarse con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Advierte que la deuda de carácter fiscal goza de un tratamiento constitucional muy especial pues en su cumplimiento reside la posibilidad de llevar a cabo el propósito del Constituyente

de 1991, lo que no ocurre lo mismo en relación con la deuda de particulares pues éstos en general tienen un interés netamente individual.

Por otra parte, explica que los procedimientos de sucesión, quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones tienen en común el propósito de involucrar a todos los acreedores en los procedimientos tendientes al pago de las acreencias a cargo de un deudor. Al respecto manifiesta que la Ley 222 de 1995 al regular lo concerniente a la figura del concordato y los procedimientos de quiebra y liquidaciones dispone que los créditos fiscales deben ser parte del concordato. Por lo anterior argumenta que, no obstante la mención contenida en la Ley 550, la Ley 222 de 1995 establece que respecto de estos procedimientos no es viable la continuación del procedimiento de jurisdicción coactiva, de allí que el artículo 849 del Estatuto Tributario sólo resulta aplicable para el caso de las sucesiones.

Por último indica, en torno al privilegio estatal, que la independencia de cobro coactivo protege eficazmente el recurso público. Por todo lo anterior, solicita que la Corte se declare inhibida respecto a las expresiones "quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones" contenidas en el artículo 849 del Estatuto Tributario, por considerar que respecto de las mismas se produjo una derogatoria tácita, tal y como se desprende de lo previsto en la Ley 222 de 1995. Aclara que en cuanto a la expresión "liquidaciones", tal derogatoria tiene efectos exclusivamente respecto de las liquidaciones de carácter obligatorio. Así mismo, solicita que se declare la exequibilidad de las expresiones "sucesiones" y "liquidaciones" esta última referida a las liquidaciones voluntarias, contenidas en el artículo 849 del E.T. Y por último que de igual forma se declare inhibida respecto al inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999 por ausencia de cargos; en subsidio, declarar la exequibilidad de dicha disposición.

4.3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario interviene en el trámite del proceso de la referencia, allegando concepto elaborado por el ponente Juan Rafael Bravo Arteaga, el cual fue aprobado por el Consejo Directivo de esta entidad.

En primer término en relación con el contenido del artículo 849 del Estatuto Tributario plantea la existencia de una derogatoria en lo relacionado con las quiebras y concursos. Aclara que actualmente los procesos concursales están regulados por la Ley 550 de 1999 (acuerdos de reestructuración), la Ley 222 de 1995 (concordato de recuperación y concurso liquidatorio) y por el Decreto 2419 de 1999 (liquidaciones de entidades financieras).

Precisa que el inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, demandado en esta oportunidad no es la única disposición que consagra que en los procesos de reestructuración la administración tributaria no pueda adelantar procesos de jurisdicción coactiva en forma independiente de los demás acreedores. Explica que para el caso de los concordatos de recuperación regulados por la Ley 222 de 1995, existen varias disposiciones, tales como los artículos 98 numeral 5, 99 incisos 3º y 6º y artículo 122 de esta misma ley, que señalan que el Fisco puede realizar el cobro de sus acreencias participando en esta clase de concursos. Para el caso de los concursos liquidatorios, afirma que la Ley 222 de 1995 también ordena que todos los procesos de ejecución existentes al abrirse el trámite se incorpore al concordato y que todos los acreedores deben solicitar su reconocimiento en el proceso

concordatario, según lo dispuesto en los artículo 151, numeral 5 y 158 de la ley. Para el caso de la liquidación de entidades financieras, el artículo 1º del Decreto 2418 de 1999 ordena al momento de la toma de los bienes, haberes y negocios de una institución financiera, dar aviso a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, así como la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos, así como de la aplicación de los artículos 99 y 100 de la Ley 222 de 1995, conforme a los cuales los cobros de jurisdicción coactiva se deben incorporar al trámite liquidatorio.

De otra parte, considera que "no resulta claro que, a la luz de los preceptos constitucionales, deba existir igualdad entre el Estado cuando cobra tributos y los demás acreedores." Asevera que la posibilidad de que el Fisco pueda cobrar ejecutivamente los créditos contra el causante o contra la sucesión misma, en los casos en que ésta tuviera subjetividad pasiva tributaria, siempre que existiera un título ejecutivo válido, no merece reproche alguno. A su parecer, resulta conforme a la Carta, ya que la administración está en la obligación de velar por el estricto recaudo de las rentas y caudales públicos. Tal argumento lo hace extensivo para el caso de las liquidaciones de sociedades en las cuales la intervención del Fisco también se ajusta a la Constitución.

Por todo lo anterior, el Instituto interviniente considera que los cargos de la demanda de la referencia no están llamados a prosperar.

Con posterioridad a la presentación de este concepto, el señor Carlos Alfredo Ramírez Guerrero allegó su aclaración de voto, en la cual manifestó que en los procesos de reestructuración comparte la posición del instituto en cuanto a que "recaudador de impuestos y particulares tienen que concurrir o hacerse parte…". Sin embargo a su parecer "en los ordinales 11º y 13º , que justifican que el recaudador esté en mejor posición que los particulares para cobrar lo que le corresponde, porque allí se sostiene que puede hacerlo fuera de dichos proceso, se encuentra implícito un juicio sobre la constitucionalidad del ordenamiento vigente sobre ellos, tema que no era el de la demanda. Como tampoco lo era el de cobros por jurisdicción coactiva…".

4.4. Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el trámite de este proceso con el fin de justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

A su juicio el artículo 849 demandado establece que la intervención de la Administración en los procesos de sucesión, concordatos, concurso de acreedores, de quiebra y liquidaciones de que tratan los artículos 844 y siguientes del Estatuto Tributario, no impide que la Administración inicie o continúe el cobro coactivo de las deudas fiscales que por concepto de impuestos, anticipos, retenciones intereses o sanciones, tuvieren el causante, el concursado, el quebrado, etc.

Explica que la expresión "sin perjuicio", consagrada en el artículo 849 del Estatuto Tributario

indica que una acción no excluye a la otra, es decir que no existe impedimento para que la Administración, si lo considere pertinente y necesario, busque el recaudo y protección del patrimonio público ejerciendo paralelamente ambas actuaciones.

En este sentido anota que no existe vulneración del derecho a la igualdad por haber el legislador dispuesto que el Estado en aras de cumplir sus fines y cometidos, cuente con varios mecanismos para el recaudo de la contribución a que cada persona está obligada según sus medios y la actividad que desarrolla en la comunidad, para el sostenimiento e implementación de los programas y funciones tendientes a lograr el desarrollo integral del país, de la sociedad y del individuo. Por tal razón manifiesta que permitir a la Administración ejercer en forma simultánea estos mecanismos no menoscaba en modo alguno el reconocimiento y desarrollo de los derechos que la Constitución le otorga a los ciudadanos.

En relación con el cargo formulado contra el mismo artículo 849, en cuanto al desconocimiento del debido proceso, haciendo referencia a la jurisprudencia constitucional, sostiene que dicha norma no vulnera este derecho, por cuanto "sólo está haciendo referencia a dos clases de procesos (uno administrativo – cobro coactivo y el otro judicial- sucesoral, liquidatorio, concursal y de quiebra), que se encuentren plenamente desarrollados en cuanto a competencia, requisitos, derecho de defensa y facultades de las partes, pruebas, etc., que cumplen plenamente con el concepto constitucional, jurisprudencial y doctrinal del debido proceso."

De otra parte, en lo concerniente al inciso 3º del artículo 55 de Ley 550 de 1999 señala, que éste establece una prerrogativa tributaria, que responde a la finalidad de la Ley 550 de 1999, cual es que durante la negociación del acuerdo de reestructuración a la empresa sometida al acuerdo no se le pueda ejecutar el cobro coactivo de sus deudas fiscales.

Por todo lo anterior solicita se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

4.5 Universidad del Rosario

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, obrando en calidad de decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el trámite de la demanda de la referencia con el fin de sustentar la constitucionalidad de las normas demandadas, por cuanto en su sentir, el reconocimiento a favor del Estado para iniciar acciones de cobro coactivo, además de poder intervenir en los procesos como sucesiones, liquidaciones, no vulnera el artículo 13 de la Constitución Política.

Después de hacer referencia a las características propias del elemento de la soberanía o el poder ejercido por el Estado según la doctrina, advierte que el conflicto que se presenta es en relación con la igualdad de todos los ciudadanos y las prerrogativas reconocidas al Estado en razón de sus especiales funciones. Señala que el mismo concepto de soberanía "responde a la misma contradicción que tiene en su seno la definición de igualdad que aparece en nuestro ordenamiento superior", por cuanto el concepto de igualdad trae consigo la noción de trato desigual a quienes son diferentes en la medida que ello crea igualdad.

Por lo anterior concluye que teniendo en cuenta que el Estado, para el cumplimiento de sus labores esenciales, debe poseer herramientas efectivas, tal como la jurisdicción coactiva para

el cobro de las deudas fiscales, se la distinción que trae consigo el artículo 849 del Estatuto tributario.

V. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Vista Fiscal considera que para el estudio del presente caso es necesario tener presente dos presupuestos; de una parte que el legislador goza de la libre facultad configurativa para establecer normas con las cuales se adoptan los procedimientos que posibilitan el fortalecimiento del patrimonio público por medio del recaudo de los créditos contenidos en decisiones administrativas porque en ellas está presente la prevalencia del interés general y, de otra parte, que la personas jurídicas de derecho público ejercen una función administrativa en nombre del Estado para la satisfacción de los intereses generales de la comunidad, sin perjuicio del respeto de aquellos derechos que por virtud de la sujeción de la ley al ordenamiento constitucional deben ser reconocidos al momento de proferirse las decisiones administrativas.

Explica, citando a su vez la sentencia C- 649 de 2002 que trata el tema del recaudo forzoso de los créditos fiscales, que el Congreso de la República desde la expedición del Código Contencioso Administrativo -enero 2 de 1984- estableció la posibilidad de que la Administración ejecute por vía de la jurisdicción coactiva los créditos fiscales reconocidos en actos o decisiones que presten mérito ejecutivo. Aduce que tratándose de ejecuciones fiscales la regla general es que la Administración, de acuerdo con la ley, cuenta con la prerrogativa de utilizar la jurisdicción coactiva a efectos del cobro forzado de las obligaciones a su favor y, eventualmente cuando ella lo permite al mecanismo de las acciones judiciales ordinarias.

Así mismo sostiene que las normas cuestionadas no vulneran el derecho a la igualdad de los particulares por cuanto los créditos a favor de la Administración están afectos a las finalidades sociales del Estado; que por ello, en virtud del principio de la primacía del interés general sobre el particular bien puede el legislador crear mecanismos para hacer efectivo el recaudo de aquellos ingresos destinados al financiamiento del Estado y a la satisfacción de las necesidades inherentes a los cometidos sociales que imponen la Constitución en los artículos 1º, 2º, 350, 356 y 366.

En este orden de ideas, plantea que se ajusta al orden jurídico una disposición que partiendo de la existencia de acreencias fiscales faculte a las personas jurídicas de derecho público para acudir en concurrencia con los demás titulares de derechos a los procesos de sucesión, quiebra, concurso de acreedores o liquidatorios sin perjuicio de la acción de cobro coactivo. En su sentir, dicha facultad se encuentra ligada al fortalecimiento y defensa del patrimonio público con el cual se satisfacen necesidades sociales y por cuanto la sola prerrogativa de la graduación de los créditos fiscales entre los privilegiados, en los procesos concursales, puede resultar insuficiente a la hora de hacer efectivas las leyes de contenido social.

Anota además que no es correcto afirmar que la administración pública y el particular se

encuentran en idéntica situación fáctica y, consecuencialmente deben concurrir en igualdad de condiciones a los procesos concursales a que hace referencia el artículo 849 del Estatuto Tributario como parece entenderlo el demandante.

En síntesis aduce que las facultades de decisión y ejecución que la ley otorga a la Administración constituyen un privilegio justificado porque el Constituyente defirió a la Ley la creación de los mecanismos para el cobro de las deudas fiscales en instancia administrativa con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que garantizan los derechos constitucionales de igualdad y debido proceso y por ello, el legislador, en aplicación del principio de primacía del interés general dotó a la Administración de la posibilidad de acudir a los procesos concursales sin perjuicio del ejercicio de sus prerrogativas otorgadas con anterioridad por el Código Contencioso Administrativo.

En relación con la eventual vulneración del artículo 29, expresa que "la prerrogativa a favor de la Administración para el cobro de los créditos fiscales no altera las reglas constitucionales con las cuales el Constituyente quiso garantizar el debido proceso en las instancias judicial y administrativa."

Arguye que el artículo 849 del Estatuto Tributario, en cuanto prevé que la Administración pueda acudir a los procesos concursales sin perjuicio de la acción de cobro coactivo, en nada altera el contenido de principios materiales y formales que lo integran han de respetarse tanto en las actuaciones judiciales y administrativas tal como lo prevé el artículo 29 superior; en otras palabras la disposición del artículo 849 del Estatuto Tributario, que se demanda, no hace alusión alguna a la pretermisión de las garantías que integran la institución jurídica del debido proceso.

De otra parte, argumenta que la supuesta inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad del inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, no está llamada a prosperar, por cuanto el proceso de reestructuración sitúa a las empresas que se acoge a este mecanismo en situación fáctica diferente de aquella que ostentan las demás.

Manifiesta que el actor parte de un supuesto equívoco, toda vez que cuando el legislador promulgó el inciso 3º del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, para que a través de dicha norma se sustrajera de la aplicación del proceso de cobro coactivo administrativo a las empresas que se habían acogido a un plan de reestructuración, lo hizo en consideración a su especial naturaleza crítica y para no entorpecer el proceso de salvamento, mas no en atención a la existencia o no de proceso concursales como se aduce en la demanda.

De igual forma indica que un mecanismo como el cobro coactivo, para el recaudo de los créditos fiscales en mora, no desconoce el debido proceso por cuanto el mismo debe sujetarse en su tramitación a las reglas constitucionales que garantizan los derechos de las partes.

Además argumenta que la regla de la concentración de los acreedores en un solo proceso, no es aplicable a la Administración Pública en tanto ésta defiende intereses de carácter general. No puede afirmarse la existencia de inseguridad jurídica respecto del cobro de un crédito

contenido en un acto administrativo, porque el destinatario de dicho acto ya ha tenido la oportunidad de controvertir las decisiones de la Administración, toda vez que el acto como tal constituye la culminación de la actuación administrativa.

Aclara que no es necesario para el cobro de las acreencias a favor de la Administración el concurso de los demás acreedores, pues para hacer efectivos los créditos a favor de aquélla, no se requería el debate jurídico en el cual los demás acreedores debían actuar como sujetos procesales, pues se reiteraba el cobro en proceso coactivo provenía de un acto administrativo que prestaba mérito ejecutivo.

I. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra leyes de la República.

2. Los cargos planteados en la demanda.

El ciudadano Pedro Augusto Nieto Góngora plantean los siguientes cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 849 del Estatuto Tributario:

a. La norma vulnera el principio de igualdad ya que si se tiene en cuenta que en los procesos concursales rige el principio "par conditio omnium creditorum", que implica que todos los acreedores concurran al proceso concursal en igualdad de condiciones a fin de tramitar en forma conjunta el respectivo proceso, el Estado no puede excepcionar esta regla acudiendo además ante la jurisdicción coactiva. Se viola igualmente la igualdad para la administración, cuando excepciona de la posibilidad citada los procesos de reestructuración.

b. La disposición demandada vulnera el derecho al debido proceso ya que al permitirse la tramitación de procesos independientes se pueden llegar a producir decisiones encontradas entre la autoridad que efectúa la liquidación y la entidad que adelanta el cobro coactivo de los impuestos.

c. Permitirle a la Administración de impuestos que adelante un proceso de jurisdicción coactiva vulnera el derecho de defensa de los acreedores que se presentan al proceso concursal, pues éstos no pueden intervenir en el primer proceso a fin de defender sus intereses. Así, la administración de impuestos podría embargar un bien que igualmente persiguen los acreedores y rematarlo, "sin que ellos puedan solicitar la distribución de los recursos que debería hacer la autoridad que tramita el proceso concursal".

De conformidad con el primer inciso del artículo 849 del Estatuto Tributario, la administración de impuestos debe acudir a los procesos de "sucesión, quiebra, concurso de acreedores y liquidaciones", sin perjuicio de la acción de cobro coactivo administrativo. Según el ciudadano demandante, esta facultad que el legislador le acordó a la DIAN vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, ya que estos trámites están

regulados por el principio de universalidad, según el cual la totalidad de los acreedores deben participar en el mismo, regla que es violada por la norma demandada al otorgarle un "privilegio" a la administración, ya que esta puede iniciar además el proceso de cobro coactivo, de manera independiente. Alega igualmente que tal violación al principio de igualdad se evidencia en el hecho de que el tercer inciso del artículo 55 de la Ley 550 de 1999 referente a los acuerdos de reestructuración, sí los excluye del cobro coactivo independiente. En palabras del ciudadano "Si tales procesos [los aludidos en el primer inciso del artículo 849 del E.T.) son jurídica y conceptualmente similares, es claro, que al generarse esta excepción sólo frente a los procesos de reestructuración de pasivos, se genera una desigualdad en relación con los demás procesos que son conceptualmente similares". No comparte la Corte estas aseveraciones por las razones que pasan a explicarse.

Sea lo primero aclarar que, actualmente y debido a diferentes reformas legales que han conocido los procesos concursales en Colombia a lo largo de la pasada década, el primer inciso del artículo 849 del E.T. presenta importantes derogaciones y modificaciones. En tal sentido, el proceso de quiebra ya no existe en virtud de la entrada en vigor de la Ley 222 de 1995, que derogó expresamente el Libro VI, Título II del Código de Comercio, en el cual se encontraba regulado dicho proceso.

En lo que concierne a la regulación de los concursos de acreedores para las personas jurídicas, en principio, ésta se encuentra temporalmente suspendida por el artículo 66 de la Ley 550 de 19991. Sin embargo, cabe precisar que, incluso en esta variedad de trámites, por expresa disposición legal, la administración de impuestos no contaba con la facultad de iniciar el cobro coactivo independiente. En efecto, el inciso segundo del artículo 99 de la Ley 222 de 1995 le imponía la obligación a la Superintendencia de Sociedades de librar oficio a los jueces y funcionarios administrativos competentes para conocer de procesos que se adelanten contra el deudor a fin de que éstos informaran la naturaleza y estado de la actuación. Cuando se trataba de procesos ejecutivos o de ejecución coactiva, el juez o funcionario administrativo debía, dentro de los tres días siguientes al recibo de oficio, remitir el expediente a la Superintendencia de Sociedades, y el incumplimiento de tal obligación puede ser constitutiva de nulidad del proceso. El mismo artículo aclara que los procesos, ejecutivos y de ejecución coactiva, se tienen por incorporados al concordato y están sujetos a la suerte de aquél. En el mismo sentido, el artículo 122 señala que los créditos fiscales y parafiscales deben hacerse parte dentro del concordato.

En relación con la participación de la Administración de Impuestos Nacionales en los procesos de liquidación, es necesario distinguir claramente entre las que aparecen reguladas en el artículo 846 del E.T. de aquellas que lo están en el artículo 847 ibídem.

Así pues, el artículo 847 del E.T. dispone que cuando una sociedad comercial o civil entre en cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley, distintas a la declaratoria de quiebra o concurso de acreedores, deberá darle aviso, por medio de su representante legal, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que haya ocurrido el hecho, que produjo la causal de disolución, a la Oficina de Cobranzas de la Administración de Impuestos Nacionales ante la cual sea contribuyente, responsable o agente retenedor, con el fin de que ésta le comunique sobre las deudas fiscales de plazo vencido a cargo de la sociedad. Los liquidadores o quienes hagan sus veces deberán procurar el pago de las deudas de la

sociedad, respetando la prelación de los créditos. Los representantes legales que omitan dar el aviso oportuno a la administración y los liquidadores que desconozcan la prelación de los créditos fiscales, serán solidariamente responsables por las deudas insolutas que sean determinadas por la administración. De allí que, en estas clases de liquidaciones de sociedades comerciales y civiles, a las que alude el artículo 847 del E.T., el legislador no dispuso expresamente que la DIAN pudiera hacerse parte en las mismas, como si se hace para otros procesos en el artículo 846 del E.T., y por ende, ésta cuenta únicamente con la opción de iniciar el cobro coactivo independiente.

Por el contrario, el artículo 846 del E.T. dispone que en los procesos de liquidación judicial o administrativa, el juez o funcionario informará dentro de los diez días siguientes a la solicitud o al acto que inicie el proceso a la Oficina de Cobranzas de la Administración del lugar que corresponda, con el fin de que ésta se haga parte en el proceso y haga valer las deudas fiscales de plazo vencido, y las que surjan hasta el momento de la liquidación o terminación del respectivo proceso. Para este efecto, los jueces o funcionarios deberán respetar la prelación de los créditos fiscales señala en la ley, al proceder a la cancelación de los pasivos. Así pues, en estas clases de procesos liquidatorios judiciales o administrativos, la administración de impuestos necesariamente debe hacerse parte en los mismos; no obstante, de conformidad con normas legales adoptadas con posterioridad a la expedición del Estatuto Tributario, en la actualidad, la DIAN no cuenta en estos casos con la opción de iniciar un cobro coactivo independiente, como pasa e explicarse.

La liquidación judicial a la que se refiere el artículo 846 del E.T. es la liquidación obligatoria adelantada por un juez o por la Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de la función jurisdiccional concebida en el artículo 116 inciso 3º de la Constitución Política. La apertura del trámite liquidatorio implica, entre otras cosas, la exigibilidad de todas las obligaciones a plazo, salvo las obligaciones solidarias respecto de los otros codeudores; la remisión e incorporación al trámite de la liquidación de todos los procesos de ejecución que se sigan contra el deudor, para tal efecto se oficiará a los jueces que puedan conocer de procesos ejecutivos contra el aquél; y la preferencia del trámite liquidatorio, para lo cual se aplicarán las reglas previstas en el concordato para tal efecto. Nótese que la ley no distingue entre la naturaleza de los procesos de ejecución que se sigan contra el deudor, y por ende, se incluyen los de cobro coactivo.

Situación jurídica semejante se presenta en el caso de las liquidaciones forzosas administrativas, durante las cuales la administración de impuestos, por expresas disposiciones legales adoptadas con posterioridad a la entrada en vigor del E.T., no cuenta en la actualidad con la facultad de iniciar un cobro coactivo independiente. Las liquidaciones forzosas administrativas se aplican a todas las personas jurídicas que no estén sometidas al régimen concursal de la Ley 222 de 1995 o a los procesos de reestructuración que regula la Ley 550 de 1999, así como tampoco a aquéllas que tengan un régimen especial de recuperación o liquidación; por ello se conocen como trámites paraconcursales. Así la liquidación forzosa administrativa de las entidades financieras se encuentra regulada principalmente por la Ley 45 de 1990, el Decreto 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, el Decreto 2418 de 1999 y la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Bancaria; la de las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, por el Decreto 756 de 2000, el Decreto 663 de 1993 y el Decreto 2418

de 1999; las vigiladas por la Superintendencia de Salud, salvo las IPS, por la Ley 715 de 2001, el Decreto 663 de 1993 y Decreto 2418 de 1999, regulación ésta a la cual se remiten la mayoría de las entidades que adelantan este tipo de liquidaciones y que establece unos vínculos entre las medidas preventivas en la toma de posesión adelantadas por la Superintendencia Bancaria y los procesos de jurisdicción coactiva:

Artículo 1°. Medidas preventivas en la toma de posesión. El acto administrativo que ordene la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada por la Superintendencia Bancaria deberá disponer además:

(…)

i) El aviso a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de obligaciones anteriores a dicha medida, y la obligación de dar aplicación a las reglas previstas por los artículos 99 y 100 de la Ley 222 de 1995. Los oficios respectivos serán enviados por el funcionario comisionado para practicar la medida" (negrilla fuera de texto).

Así las cosas, en los procesos de liquidación forzosa administrativa, la administración de impuestos debe necesariamente hacerse parte en el proceso respectivo, y, de conformidad con las normas referidas, actualmente no cuenta con la facultad de iniciar un cobro coactivo independiente.

Por otra parte, en relación con los procesos de sucesión, el artículo 844 del E.T. dispone que los funcionarios ante quienes se adelanten o tramiten sucesiones deberán informar previamente a la partición el nombre del causante y el avalúo o valor de los bienes. Esta información deberá ser enviada a la Oficina de Cobranzas de la Administración de Impuestos Nacionales, que corresponda, con el fin de que ésta se haga parte en el trámite y obtenga el recaudo de las deudas de plazo vencido y de las que surjan hasta el momento en que se liquide la sucesión.

De lo anteriormente expuesto se concluye lo siguiente: i) el régimen de la quiebra se encuentra derogado; ii) durante la vigencia, y una vez termine la suspensión temporal del régimen concordatario para personas jurídicas, y en los procedimientos concursales de las personas naturales, la DIAN debe hacerse parte en los mismos y los procesos de cobro coactivo deben ser remitidos al trámite concordatario; iii) en los procesos de liquidaciones de sociedades civiles y comerciales, de que trata el artículo 847 del E.T., la DIAN debe ser informada del inicio de los mismos, mas no prevé la norma su participación obligatoria, lo cual no obsta para que pese a que resuelva intervenir en dicho proceso inicie además la acción de cobro coactivo independiente; iv) en los procesos de liquidación obligatoria y forzosa administrativa, la DIAN debe hacerse parte en los mismos, pero por leyes posteriores a la entrada en vigor del E.T., actualmente los procesos de cobro coactivo serán suspendidos y remitidos a aquéllos; y, v) finalmente, en los procesos sucesorales, en virtud del artículo 844 del E.T. la DIAN debe hacerse parte en los mismos, y de manera optativa, iniciar un

proceso de cobro coactivo independiente.

De tal suerte que el examen de los cargos planteados por el demandante se limitará a establecer si viola o no el derecho a la igualdad y al debido proceso el hecho de que en los procesos de sucesión la DIAN participe en el respectivo proceso junto con los demás acreedores del causante, sin perjuicio de su facultad de iniciar de manera independiente un cobro coactivo.

Puede concluirse además, desde ya, que el cargo planteado por ciudadano contra el tercer inciso del artículo 55 de la Ley 550 de 1999 no tiene asidero alguno, ya que, como se explicó, en los procesos concordatarios y de liquidación obligatoria y forzosa administrativa la DIAN debe acudir a ellos, donde se encuentran los demás acreedores, y los procesos de cobro coactivo deben ser suspendidos y remitidos a aquellos trámites, pues según se explicó anteriormente, por diversas reformas legales posteriores a la vigencia de la norma en estudio, la DIAN no cuenta actualmente con la opción de iniciar cobros coactivos para recuperar acreencias que ya fueron llevadas a uno de los procesos de que trata el artículo 849 del E.T. En otros términos, la regla que consagra el tercer inciso del artículo 55 de la Ley 550 para los acuerdos de reestructuración, en el sentido de que la DIAN no puede iniciar procesos coactivos por fuera de lo acordado, ya venía siendo aplicada en otros procesos de naturaleza semejante como son los concordatos, las liquidaciones obligatorias y forzosas administrativas.

En los procesos liquidatorios de sociedades civiles y comerciales para la administración no es obligatorio participar en ellos, por lo que si resuelve acudir puede iniciar sin perjuicio el cobro coactivo; y, en los procesos de sucesiones debe acudir obligatoriamente a ellos pero sin perjuico también puede iniciar el cobro coactivo.

En este orden de ideas, considera la Corte que la facultad excepcional de que dispone la administración para que sin perjuicio de intervenir en el proceso de liquidación de sociedades civiles y comerciales adelante procesos de cobro coactivo así como en los procesos sucesorales pese a tener que acudir a ellos de manera obligatoria, encuentra un sólido soporte en la Constitución de 1991, tal y como lo ha venido considerando esta Corporación en diversos fallos. Así en la sentencia T- 445 de 1994, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, la Corte concluyó que “la Constitución de 1991, en su artículo 238 le dio piso constitucional a los efectos ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos”; luego, en la sentencia C-666 de 2000, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, esta Corporación estimó que “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)”. Más recientemente, la Corte en sentencia C-649 de 2002, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynnet recabó en el fundamento constitucional de la jurisdicción coactiva:

“El recaudo forzoso de los créditos fiscales

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.

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.

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 administrativa2. 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".

Pues bien, los fundamentos de la jurisdicción coactiva en Colombia se remontan a los aportes de diversos autores extranjeros, en especial Hauriou3 con sus críticas al fallo del 2 de diciembre de 1902 del Consejo de Estado francés en el asunto de la Sociedad Inmobiliaria de Saint-Just4; argumentos que fueron acogidos, en su momento, por la jurisprudencia de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia5, posteriormente por su Sala Plena6, al igual que por el Consejo de Estado7 y por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura8, instancias judiciales han coincidido en afirmar que la facultad excepcional de que dispone la administración en el sentido de encontrarse eximida de llevar un asunto al conocimiento de los jueces y proceder a ejecutar directamente ciertas obligaciones a su favor, constituía un privilegio exorbitante cuya justificación constitucional se hallaba en la satisfacción del interés general.

En el derecho comparado, la facultad de que dispone la administración de llevar a cabo una ejecución forzosa de sus actos frente a los particulares, es considerada conforme con los principios que orientan a un Estado Social de Derecho. Así por ejemplo, en España, autores como Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández comentan que el apremio sobre el patrimonio del contribuyente es de general y frecuente utilización, "en la medida en que los deberes administrativos se concretan usualmente, en forma directa o indirecta, en deudas pecuniarias (multas, impuestos y contribuciones, tasas, créditos contractuales a favor de la Administración, etc.). Si estas deudas consisten en cantidades líquidas y el deudor se resiste al pago de las mismas, la Administración puede hacerlas efectivas sobre el propio patrimonio de aquél a través del procedimiento previsto en el RGR…el procedimiento en cuestión tiene carácter estrictamente administrativo, como lo ha precisado la jurisprudencia de conflictos…"9.

En Colombia, de conformidad con el Estatuto Tributario, el cobro coactivo de los impuestos puede adelantarse por medio de la justicia ordinaria o directamente por la administración de impuestos. En este último caso, los artículos 823 y siguientes del E.T. disponen un procedimiento especial para el cobro coactivo de las deudas fiscales, que correspondan a impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Ahora bien, a semejanza del artículo 843 del E.T., según el cual la administración de impuestos puede acudir al cobro coactivo o ante la jurisdicción civil ordinaria a fin de lograr el pago de lo debido por el contribuyente, el primer inciso del artículo 849 ibídem, también le brinda la misma opción en relación con los procesos de sucesión.

Cabe asimismo señalar que, en reiterada jurisprudencia10, la Corte ha sostenido que la

igualdad es un concepto relacional, que sólo se predica entre personas o situaciones que materialmente se encuentren en condiciones semejantes; de allí que donde no se cumpla con este presupuesto, el legislador puede establecer diferenciaciones de trato, sin que por ello se esté vulnerando el artículo 13 constitucional.

En efecto, no se encuentran en la misma situación fáctica los acreedores que intervienen en un proceso sucesoral, con el propósito particular de que los créditos que había contraído el causante les sean reconocidos y pagados y que igualmente tienen la opción de acudir al proceso ejecutivo de manera separada, que la administración de impuestos que acude al mismo con el fin de cumplir con el mandato constitucional del artículo 189-20 superior de "velar por la estricta recaudación y administración delas rentas y caudales públicos". Tampoco se encuentra en la misma situación fáctica los acreedores de las liquidaciones de sociedades civiles y comerciales y la administración que no tiene la obligación de acudir a él. En efecto, en tanto que en el primer y segundo supuestos está de por medio la satisfacción de un interés económico particular, para la administración se trata del recaudo de unos dineros públicos esenciales para el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

De tal suerte que, siguiendo la Vista Fiscal, la posibilidad de que la administración de impuestos acuda simultáneamente al proceso sucesoral o al de liquidación de sociedades civiles y comerciales y a la jurisdicción coactiva se funda en la naturaleza de unos créditos afectos a una finalidad de interés público, razón por la cual no es correcto afirmar que en los mencionados trámites la administración de impuestos deba concurrir en igualdad de condiciones a los demás acreedores; es más, siguiendo la clásica jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, comentada por Borowski, en casos como el presente donde la diferencia de trato busca la satisfacción del interés general, el legislador está incluso obligado constitucionalmente a establecer un tratamiento desigual. En palabras del mencionado Tribunal:

"El legislador está vinculado al principio general de igualdad en el sentido de que no puede tratar arbitrariamente desigual lo que es esencialmente igual, así como tampoco arbitrariamente igual lo que es esencialmente desigual"11.

Aunado a lo anterior, tal y como lo consideró la Corte en el citado fallo C- 649 de 2002 con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, en materia de recaudo forzoso de obligaciones tributarias, el Constituyente no señaló ningún procedimiento "ni preestableció competencias distintas a las que genéricamente fueron asignadas al Presidente como suprema autoridad administrativa". De allí que, como se sostuvo en aquella ocasión, el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de los procedimientos a los cuales deben someterse las autoridades estatales y los contribuyentes.

Por otra parte, contrario a lo que sostiene el demandante, la Corte considera que la prerrogativa con que cuenta la administración de impuestos para intervenir en los procesos de sucesión y de liquidación de sociedades civiles y comerciales y al mismo tiempo adelantar la acción de cobro coactivo, no vulnera el derecho al debido proceso.

En efecto, la Carta Política, en su artículo 29, prescribe que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". A lo largo de su jurisprudencia, la

Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido esencial de este derecho fundamental12. En tal sentido se ha entendido que éste parte del principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, éstas se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc. Al respecto, recientemente esta Corporación en sentencia C-641 de 2002, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil consideró lo siguiente:

"De ahí que esta Corporación haya definido el derecho fundamental al debido proceso, como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley13.

Por otra parte, el derecho al debido proceso tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P). Con este propósito, la Corte ha determinado que, en esencia, "el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional"14.

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley.

Siguiendo lo expuesto, entre las garantías mínimas objeto de protección, el artículo 29 de la Constitución Política consagra, entre otras, (i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra".

Pues bien, dado que según todo lo expuesto anteriormente el artículo 849 del E.T. dispone que la administración de impuestos puede acudir al proceso de sucesión y al de liquidación de sociedades civiles y comerciales y a la acción de cobro coactivo, de manera alguna desconoce el conjunto de garantías judiciales que conforman el derecho al debido proceso. En efecto, la norma sub examine no está vulnerando ninguno de los principios consagrados en el artículo 29 superior. En tal sentido cabe mencionar que un examen del proceso de ejecución coactiva evidencia que el contribuyente, o sus herederos, pueden ejercer

válidamente su derecho de defensa, plantear excepciones, controvertir las pruebas que se aduzcan en su contra, aportar las que tenga en su poder y solicitar el decreto de aquellas que sean pertinentes y conducentes.

Al respecto, la Corte en sentencia C-1515 de 2000, con ponencia de la Magistrada Martha Victoria Sáchica Méndez, consideró lo siguiente:

Contra el mandamiento de pago, es posible interponer excepciones, dentro de los 15 días siguientes a la notificación. El contribuyente puede excepcionar, entre otras, el pago efectivo, acuerdo de pago, falta de ejecutoria del título, la existencia de una demanda ante lo contencioso administrativo, la revocación directa, prescripción del cobro e incompetencia del funcionario (E.T art. 831). Dentro del mes siguiente a la presentación de las excepciones, el funcionario, previa orden para la práctica de pruebas cuando sea el caso, decide si las acepta o las rechaza (E.T., art. 832). En este último caso, se ordena adelantar la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición, dentro del mes siguiente a la notificación de la decisión, ante el jefe de la División de Cobranzas. El funcionario competente tendrá un mes para resolver y una vez notificada esta providencia, sólo procede la vía contencioso administrativa (E.T., art. 834). Si vence el término definido sin que se hayan presentado excepciones o cumplido con el pago, se ordenará seguir con la ejecución. Contra tal resolución no procede recurso alguno (art. 836).

Adicionalmente, considera la Corte que el demandante parte del equívoco de considerar que en se vulnera el derecho de defensa de los acreedores durante el proceso de jurisdicción coactiva por cuanto “no pueden controvertir las decisiones que se tomen, y a pesar de esto el mismo los afecta”, como quiera que la estructura de estos procesos es completamente diferente de aquella propia de aquellos a los que alude el artículo 849 del E.T. En efecto, el proceso de jurisdicción coactiva, desde siempre, ha sido configurado de manera tal que únicamente concurren al mismo la administración de impuestos, en ejercicio de su prerrogativa de ejecutar un título ejecutivo, y el contribuyente; por el contrario, en los procesos de liquidación concurren, en virtud del principio de universalidad, todos los acreedores, a quienes se les irán pagando sus créditos, de conformidad con las prelaciones que establece la ley.

Igualmente aduce el actor que se violaría el debido procesos por cuanto la tramitación de procesos independientes puede llegar a producir decisiones encontradas entre la autoridad que efectúa la liquidación y la que adelanta el cobro coactivo. No comparte la Sala estas aseveraciones, por las razones que pasan a explicarse.

No es de la naturaleza del proceso sucesoral el reconocimiento de créditos, sino la partición y reparto de los bienes del causante entre los herederos y legatarios; así mismo, que del acervo o masa de bienes se paguen las deudas que fueron contraídas por aquél y que constituyan un título ejecutivo no discutido. En tal sentido, el artículo 590 del C.P.C. dispone que “Los acreedores podrán hacer valer sus créditos dentro del proceso hasta que termine la diligencia de inventario, durante la cual se resolverá sobre su inclusión en él”. De tal suerte que, una persona no puede pretender el pago de una acreencia en esta clase de procesos si no cuenta con un título ejecutivo y los herederos aceptan válidamente la deuda. Por el

contrario, la administración de impuestos siempre concurrirá a la sucesión provista de un título ejecutivo, que corresponde al acto administrativo que fue expedido contra el causante por una deuda contraída con el Estado. No obstante, dadas las particularidades que presentan estos trámites judiciales, la DIAN puede iniciar un cobro coactivo independiente, a fin de salvaguardar el interés general, representado en unos créditos a su favor. De allí que jamás se puedan dar decisiones encontradas entre el proceso sucesoral y el de cobro coactivo. Al respecto, cabe igualmente aclarar que en los trámites sucesorales ante notario tampoco se van a presentar decisiones encontradas por cuanto para que la partición de bienes pueda llevarse a cabo, es necesario que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente o los cesionario de éstos sean plenamente capaces, procedan de común acuerdo y lo soliciten por escrito mediante apoderado que deberá ser abogado inscrito. Los acreedores también podrán suscribir la referida solicitud.

En lo que concierne a las liquidaciones de sociedades civiles y comerciales tampoco se presenta la hipótesis planteada por el ciudadano ya que cuando éstas son voluntarias no se presenta fallo alguno; y si se trata de un proceso judicial, es decir, si no se presenta un acuerdo entre los socios, la DIAN puede considerar que, además de asistir al referido trámite, a fin de salvaguardar el interés general, es pertinente acudir a un cobro coactivo independiente.

Por las anteriores razones, los cargos de inconstitucionalidad dirigidos contra el primer inciso del artículo 849 del E.T. no están llamados a prosperar.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 55 de la Ley 550 de 1999, por los cargos planteados en la demanda.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el primer inciso del artículo 849 del Estatuto Tributario, por los cargos planteados en la demanda.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (e)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Jaime Araujo Rentería, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 ARTICULO 66. TRAMITACION DE NUEVOS CONCORDATOS Y DE LIQUIDACIONES. Durante la vigencia de esta ley y salvo la excepción prevista en el parágrafo primero del artículo 27 de la misma, no podrá tramitarse ningún concordato de empresarios previstos en su artículo primero, sin perjuicio de que en caso de liquidación obligatoria de alguno de ellos se celebre un concordato dentro del trámite liquidatorio, de conformidad con los artículos 200 y siguientes de la Ley 222 de 1995. En tal caso, si el concordato celebrado de conformidad con

las normas legales que acaban de citarse, incluye, además de la declaración de voluntad de negociación de un acuerdo de reestructuración, la adopción de una cualquiera de las medidas previstas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 201 de la Ley 222 de 1995, la celebración de anticresis, daciones en pago, hipotecas, prendas o fiducias en garantía, o la regulación de los créditos y otras medidas enderezadas a la protección común de los acreedores y hacer posible la reactivación de la empresa en determinadas condiciones y plazos, la Superintendencia de Sociedades suspenderá el trámite liquidatorio, y la negociación se entenderá iniciada a partir de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

Si el acuerdo no se celebra dentro del plazo previsto en el artículo 27 de esta ley, se reiniciará el proceso liquidatorio.

PARAGRAFO 1. Los procedimientos concursales de las personas naturales continuarán tramitándose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 222 de 1995.

PARAGRAFO 2. El régimen de la liquidación obligatoria previsto en la Ley 222 de 1995 continuará aplicándose, con las modificaciones introducidas en los artículos 67, 68, 69, 70 y 71 de esta ley, y se abrirá en los eventos que en ella se prevén.

PARAGRAFO 3. En las liquidaciones voluntarias derivadas de la disolución de una sociedad por una vez las causales previstas en los numerales 2, 3, 5 y 8 del artículo 218 del Código de Comercio, en las cuales ya haya sido aprobado el inventario del patrimonio social, y no se haya pagado el pasivo externo ni efectuado la distribución prevista en el artículo 247 del Código de Comercio, uno o varios acreedores titulares de créditos cuyo valor no sea menor del setenta y cinco (75%) por ciento del total de las obligaciones a cargo de la sociedad liquidada, y uno o varios socios titulares de no menos del setenta y cinco (75%) por ciento de las cuotas, partes o acciones en que se divida el capital social, podrán expresar su propósito de negociar un acuerdo de reestructuración que tenga por objeto una cualquiera de las medidas previstas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 201 de la Ley 222 de 1995, o la celebración de anticresis, daciones en pago, hipotecas, prendas o fiducias en garantía, o la regulación de los créditos y otras medidas enderezadas a la protección común de los acreedores y hacer posible la reactivación de la empresa en determinadas condiciones y plazos.

En tal caso, el liquidador, mediante un escrito acompañado de los documentos a que se refiere el artículo 20 de esta ley y del escrito en que conste la voluntad de los acreedores y socios aquí señalados, solicitará al nominador competente que dé inicio a la negociación. Si el acuerdo no se celebra dentro del plazo previsto en el artículo 27 de esta ley, se reiniciará

el proceso liquidatorio.

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

3 Maurice Hauriou, Principes de Droit Public et Constitutionnel, París, 1927, p. 89.

4 Consejo de Estado francés, sentencia del 2 de Diciembre de 1902, asunto Société Immobiliere de Saint- Just, en Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, París, Dalloz, 2002, p. 65.

5 Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Providencia del 13 de agosto de 1936 "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".

6 Corte Suprema de Justicia, fallo del 5 de octubre de 1989, con ponencia del Magistrado Hernando Gómez Otálora "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".

7 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 25 de marzo de 1969. Consejero Ponente: Dr. Hernando Gómez Mejía: "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" Más recientemente, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 8 de Noviembre de 2002, con ponencia del Magistrado Ricardo Hoyos Duque, consideró lo siguiente "Resulta importante precisar que la jurisdicción coactiva constituye una potestad especial de la administración, que le permite adelantar ante sí el cobro de los créditos a su favor originados en multas contribuciones, alcances fiscales determinados por las contralorías, obligaciones contractuales, garantías, sentencias de condena y las demás obligaciones que consten en un título ejecutivo, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional. Esta potestad obedece a la necesidad de recaudar de manera expedita los recursos económicos que legalmente le corresponden y que son indispensables para le funcionamiento y la realización de los fines de las entidades del Estado".

8 Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia del 26 de junio de 1996, con ponencia del Magistrado Alvaro Echeverri Uruburu. En palabras de la Sala "La Constitución Nacional reconoció como jurisdicciones: al ordinaria, la contencioso. Administrativa, la constitucional, la especial (la de indígenas y la de jueces de paz), la coactiva y la penal militar…" (negrilla fuera de texto).

9Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo, Madrid, Civitas, 2001, p. 777.

10Entre muchas otras las siguientes: C-384 de 1997; T-540 de 2000; C-952 de 2000; T-1486 de 2000; C-559 de 2001; C-1114 de 2001; C-1262 de 2001 y C-1287 de 2001.

11 Martín Borowski, La estructura de los derechos fundamentales, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 188.

12 Entre muchas otras las siguientes: T-011 de 1992; T-438 de 1992; T-445 de 1992; C-019 de 1993; C-114 de 1993; C-275 de 1993; T-043 de 1994; T-343 de 1994; T-099 de 1995; T-185 de 1995; C-218 de 1996; C-407 de 1997: T-1232 de 2000; T-945 de 2001; C-175 de 2001 y T-1341 de 2001.

13 Mirar entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-061 de 2002.

14 Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.