

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO-Recaudo forzoso de créditos fiscales sin necesidad de acudir a los jueces

Por regla general, la decisión sobre el cobro de deudas patrimoniales se debe efectuar a través de los jueces de la República. Sin embargo, tratándose de deudas de carácter fiscal, tal pauta goza de una excepción que encuentra soporte en los artículos 2, 189 numeral 20, 209, 238 y 365 de la Constitución Política, en los que se autoriza a la administración para que adelante el cobro independiente de las obligaciones a favor de la Nación, a través del proceso administrativo de jurisdicción coactiva. Las facultades asignadas a la Administración para el cobro de las deudas a favor de la Nación a través de los procedimientos de cobro coactivo sin necesidad de acudir a los jueces, han sido estudiadas y aceptadas por la jurisprudencia constitucional y administrativa de tiempo atrás. En efecto, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y esta Corporación, han identificado a la “Jurisdicción Coactiva” como el “privilegio exorbitante” que tiene la administración a partir del cual se entiende que “las acreencias públicas están amparadas por un privilegio general de cobranza”.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO Naturaleza y finalidad

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO-Deber de la administración de respetar el debido proceso

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO-Potestad de la administración de elegir cuando advierta la existencia de un título ejecutivo

Una vez indicada la legitimidad para que la administración adelante cobros coactivos cuando quiera que se advierta la existencia de un título ejecutivo contentivo de una obligación tributaria clara, expresa y exigible, es imperativo diferenciar los eventos en los cuales dicha atribución es facultativa y las circunstancias bajo las que resulta obligatorio acudir ante los jueces. En el primero de los casos, de acuerdo a las hipótesis consignadas en los artículos 843 y 847 del Estatuto Tributario, será potestativo para la Administración elegir entre: (i) adelantar el cobro de la deuda mediante el cobro coactivo sin necesidad de acudir a un juez o (ii) hacerlo a través del proceso ejecutivo judicial (E.T. artículo 843). En el segundo evento,

dentro de los presupuestos establecidos en el artículo 846 del Estatuto Tributario y de la sentencia de Constitucionalidad C-939 de 2003, será obligatorio que la Administración suspenda el cobro coactivo y se haga parte del proceso respectivo.

PROCESO DE JURISDICCION COACITVA-Consagra las herramientas necesarias para facilitar el cobro a la Nación

Referencia: expediente T-1063601

Acción de tutela instaurada por Gladys Camacho Jácome contra la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) – Administración Especial de Impuestos de las Personas Jurídicas de Bogotá D.C.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil cinco (2005).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Gladys Camacho Jácome contra la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) – Administración Especial de Impuestos de las Personas Jurídicas de Bogotá D.C.

I. ANTECEDENTES.

Mediante escrito presentado el día 24 de noviembre de 2004¹, la señora Gladys Camacho Jácome solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y

a la propiedad privada, presuntamente violados por la autoridad administrativa demandada. Como sustento a la solicitud de amparo, invoca los siguientes:

1. Hechos:

Señala que a partir del 03 de julio de 2001 es una de las cesionarias de un crédito cuyo cobro se viene adelantando mediante proceso ejecutivo en el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá en el cual se embargó y secuestró el inmueble con matrícula inmobiliaria número 50-N-518275 de propiedad del deudor, la sociedad “Mendoza Rubiano y Cia Ltda.”.

Indica que no obstante haberse emitido el mandamiento de pago respectivo y de realizar las diferentes diligencias judiciales para rematar el bien en cuestión, la DIAN “dispuso [su] embargo mediante JURISDICCIÓN COACTIVA (...)” el 21 de noviembre de 2000, lo que constituye una “confiscación” del mismo.

Destaca que ante la concurrencia de embargos y para evitar “complicaciones” con la Dirección de Impuestos Distritales, procedió a pagar el impuesto predial de dicho bien inmueble.

Pone de presente, que ante la disolución de la sociedad “Mendoza Rubiano y Cia Ltda.”² el 30 de julio del año 2000, acaeció su desaparición jurídica y que, por tanto, la DIAN no podía adelantar válidamente el cobro de las deudas tributarias.

Agrega que la DIAN estaba obligada a adelantar el cobro de las deudas fiscales a través de la jurisdicción ordinaria y que lo procedente, era efectuar la acumulación de los cobros ante el Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá D.C..

Finalmente considera que las actuaciones de la División de Cobranzas de la DIAN constituyen “USURPACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CIVIL ORDINARIA” que vulneran sus derechos al debido proceso, a la propiedad privada y a la igualdad. En consecuencia, solicita que el bien inmueble “vuelva al estado en que se encontraba el 1° de agosto del 2000” para que se efectúe el remate que venía adelantando el Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá D.C..

2. Respuesta de la entidad demandada

Con motivo de la admisión de la acción de tutela se requirió a la entidad demandada para

que explicara los hechos que originaron la solicitud de amparo. En escrito del 29 de noviembre de 2004³, el cual se acompaña de la copia del expediente administrativo de cobro a la sociedad “Mendoza Rubiano y Cia Ltda.”, el Grupo de Representación Externa de la DIAN se opuso a la acción presentada por la señora Gladys Camacho, replicando que con las actuaciones de la División de Cobranzas no se ha vulnerado ningún derecho fundamental.

La demandada destacó las facultades legítimas que tiene la Administración para adelantar el cobro coactivo de las obligaciones tributarias previstas en el Título VIII del respectivo Estatuto. De manera específica, puso de presente que en los artículos 839 y 839-1 del Estatuto Tributario se define el procedimiento para efectuar el registro y trámite de la concurrencia de embargos, diferenciando las potestades de la Administración de acuerdo al grado de los créditos.

Agregó que la disolución de una sociedad no es causa que impida el cobro de las obligaciones tributarias sino que, al contrario, es un evento en el cual se debe hacer énfasis en la prelación de las deudas en cabeza de la persona jurídica de acuerdo al artículo 847 del referido Estatuto.

Distinguió que los pagos efectuados a la Dirección de Impuestos Distritales por la actora, no afectan el cobro adelantado por la Administración de Impuestos Nacionales de las Personas Jurídicas de Bogotá, ya que se trata de deudas y obligaciones diferentes e independientes.

Como conclusión, la DIAN relacionó las diferentes actuaciones generadas en el cobro coactivo previas al remate del bien inmueble en subasta pública, solicitando: “se desestimen por improcedentes las peticiones incoadas por el demandante”.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN

Avocaron el conocimiento de la demanda en primera y segunda instancia respectivamente, las Salas Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y del Consejo Superior de la Judicatura, quienes decidieron denegar el amparo solicitado.

El a quo puso de presente la legalidad de la función de recaudar impuestos por parte de la DIAN y luego argumentó que la entidad “no tenía la necesidad de cobrar su deuda ante la jurisdicción ordinaria, por tratarse de un crédito preferente y que desplaza al judicial; esto es,

dado que aquel, corresponde a la primera clase de créditos, y el último, se encuentra en sexto lugar. (art. 2495 CC)". Agregó esta instancia que la entidad accionada observó lo previsto en el Código de Procedimiento Civil (art. 542) y además tuvo la oportunidad de resolver la petición que sobre el mismo tema elevó la accionante.

Finalmente consideró que la disolución de la sociedad deudora no constituye obstáculo para adelantar el cobro coactivo y concluyó que no existe vulneración de derechos fundamentales, por lo que negó por improcedente el amparo solicitado.

El a quem por su parte, analizó las consecuencias de la prelación de créditos prevista en el Código Civil e infirió que ella otorga prioridad a cierto tipo de acreencias, dentro de las cuales se encuentra la obligación cobrada por la DIAN. Además -recalcó- el estatuto Tributario faculta a la DIAN para que efectúe el cobro por jurisdicción coactiva de ese tipo de deudas y, en consecuencia, otorga poderes para perseguir los bienes de los deudores.

Esta instancia concluyó que no hubo vulneración de la ley de parte de la DIAN y que tampoco existió la confiscación de bienes alegada por la peticionaria, dado que el remate efectuado por la Administración es consecuencia de deudas tributarias adquiridas por la sociedad titular del bien inmueble. Bajo este contexto, la Sala negó el amparo solicitado.

III. PRUEBAS

En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas:

1. Fotocopias de algunos folios pertenecientes al proceso ejecutivo número 549-98 adelantado por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá D.C., con las siguientes actuaciones:

- Constancia fechada 16 de agosto de 2001, en la que se certifica que las partes del proceso son Claudia Constanza Camacho Jácome y Gladis Camacho Jácome, como cesionarias del crédito, contra la sociedad "Mendoza Rubiano y Cia Ltda., Textiles MENRUBI" (folio 1).

- Cheque número 3248200 y el mandamiento de pago respectivo, del 10 de agosto de 1998 (folios 2 y 3).

- Acta de Conciliación del 18 de febrero de 1999 (folio 4).
- Sentencia proferida el 1° de junio de 1999 (folio 5).
- Memorial de liquidación de capital e intereses y Auto de liquidación de costas del 16 de julio de 1999 (folio 8).
- Oficio 40 04891 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá, Zona Norte, del 11 de diciembre de 2000, en el cual se comunica al juzgado una concurrencia de embargos sobre el bien con matrícula inmobiliaria 518275 (folio 9).
- Auto del 28 de febrero de 2002 en donde se fija fecha para adelantar la diligencia de remate (folios 10 y 12).
- Escrito del 16 de mayo de 2002 en donde el demandado dentro del proceso ejecutivo, comunica la concurrencia de embargos y solicita tener en cuenta la prelación de créditos (folio 11).
- Aviso de remate, publicación y audiencia pública del 11 de junio de 2002 en donde se declara 'desierta' la misma (folios 13 a 15).
- Auto del 10 de agosto de 1998 y el oficio respectivo, que decreta el embargo del bien inmueble con matrícula inmobiliaria 50N-518275 (folios 16 a 18).
- Despacho comisorio número 715 del 30 de octubre de 1998 para la práctica del secuestro del inmueble identificado con matrícula 50N 518275 (folio 19).
- Oficios y constancias de inscripción del embargo decretado por el juzgado (folios 20 a 23).
- Acta de diligencia de secuestro del inmueble (fl. 24).
- Avalúos presentados por peritos dentro del proceso (folios 25 a 48).
- Oficio del 19 de mayo de 2004 en donde el Abogado Ejecutor de la División de Cobranzas del Grupo de Coactiva de la DIAN informa la realización del remate y la adjudicación del bien inmueble con matrícula inmobiliaria 50N 518275 (folios 49 a 58).

- Escritura Pública 1440 de la Notaría 19 de Bogotá D.C., con fecha 30 de julio de 1980 (folios 59 a 66).

- Certificado de existencia y representación legal de la sociedad “Mendoza Rubiano y Cia Ltda., Textiles MENRUBI, en liquidación” (folios 67 a 69).

2. Fotocopia del expediente administrativo de cobro 98004273 adelantado por la DIAN, Administración Especial de Impuestos para las personas jurídicas de Bogotá D.C., División de Cobranzas, Grupo Coactivo, contra la sociedad “Mendoza Rubiano y Cia Ltda.”, compuesto de 601 folios (anexo), del que se destaca:

- Auto de Apertura, código 101, que inicia la investigación “... tendiente a determinar el valor de la inversión en bonos de seguridad...” (folio 4).

- Mandamiento de pago No. 00091 del 18 de febrero de 2000 (folio 7).

- Resolución de prescripción número 00445 del 15 de noviembre de 2001 (folio 100).

- Mandamiento de pago 00091 del 18 de febrero de 2002 (folio 105).

- Resolución de Embargo número 0069 del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50N-518275 del 08 de marzo de 2002 (folio 110).

- Aviso persuasivo de cobro penalizable a la Sociedad “Mendoza Rubiano y Cía Ltda.” para que cancele el impuesto a las ventas (folio 122).

- Oficios de investigación de bienes de la sociedad deudora (folios 122 a 135).

- Oficio 0030-171-04710 enviado por la DIAN a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., Zona Norte, el 16 de abril de 2002, para que se registre la medida cautelar sobre el inmueble con número de matrícula 50N 518275, en donde se consigna textualmente: “Si ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá la medida y se informará al juzgado que haya ordenado el embargo inicial y a este despacho” (folio 137).

- Oficio 0030-172- 07550 de la DIAN, fechado 06 de junio de 2002, dirigido al Juez 37 Civil del Circuito en donde se informa: “...este despacho cursa (sic) proceso Administrativo de cobro coactivo en contra de la sociedad MENDOZA RUBIANO & CIA LTDA ... y se dispuso el

embargo del bien inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria Nro. 050N-518275... Lo anterior para proceder conforme lo ordena el artículo 2495 del Código Civil Colombiano en concordancia con el artículo 542 del C.P.C. para proveer la efectividad de los créditos, con la prelación que le asigna la Ley” (folio 219).

- Solicitud presentada por el apoderado de las cesionarias del crédito ejecutado en el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá D.C. ante la DIAN, para que se levante la medida cautelar (folios 235 a 238), la cual se resolvió negativamente mediante Resolución 0020 del 03 de octubre de 2002 (folios 262 a 265).

- Órdenes y mandamientos de pago proferidos por la DIAN a través de Resoluciones y las citaciones respectivas a la sociedad “Mendoza Rubiano y Cía Ltda.”, por concepto de Impuesto al Valor Agregado, Retención en la Fuente e Impuesto de Renta (folios 291 a 337). Agregado a estos documentos es necesario destacar la Resolución 000092 de septiembre 18 de 2003 “por la cual se ordena llevar adelante la ejecución”, en la que se relacionan las deudas y mandamientos de pago proferidos contra dicha persona jurídica (folios 368 a 372).

- Auto 00008 del 10 de febrero de 2004 en el cual se ordena el avalúo del inmueble y se designa el perito correspondiente (folios 409 a 411), Auto 0015 del 15 de marzo de 2004 “por medio del cual se corre traslado un AVALUO (sic) y se fijan honorarios” (folios 473 a 474) y Auto número 0015 del 30 de marzo de 2004, mediante el cual se aprueba el avalúo del bien identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-518275 (folios 485 a 486).

- Auto 00012 del 05 de abril de 2004 en el cual se fija la fecha para realización del remate (folios 488 a 490), constancias de publicación en medio de comunicación hablado y escrito (folios 495 a 497), título de deposito en el Banco Agrario como postura para el remate del inmueble realizada por el señor Jorge Eduardo Amador Quijano (folios 504 a 510) y el acta de remate 00004 del 07 de mayo de 2004, en donde se adjudica el bien al mencionado señor (folios 518 y 519).

- Auto 00040 del 14 de mayo de 2004 en donde el Grupo de Coactiva de la Administración Especial de Impuestos Nacionales de las Personas Jurídicas de Bogotá D.C. liquida definitivamente el crédito y las costas del proceso administrativo de cobro adelantado contra la sociedad “Mendoza Rubiano & Cía Ltda.” (folios 524 a 528).

- Auto 006 del 14 de mayo de 2004 en el cual se aprueba el remate (folios 529 a 531) y Auto 0023 del 19 de mayo de 2004 mediante el cual se ordena el fraccionamiento del título judicial presentado por el señor Amador Quijano (folios 539 y 540).
- Oficio 0030-172-05514 del 19 de mayo de 2004, en el que se informa al Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá D.C., que el bien identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-518275 se adjudicó en subasta pública al señor Amador Quijano y en donde se le solicita: “levantar la medida cautelar radicada con el N° 1998-56867 de fecha 24-08-1998 ...” (folio 537).

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

Frente a unos procedimientos administrativos de cobro que por concepto de obligaciones tributarias fueron efectuados por la DIAN, la actora plantea que existe una vulneración de sus derechos al debido proceso, la igualdad y a la propiedad privada, como quiera que el bien inmueble que garantizaba el pago de su crédito, tramitado contra el deudor común a través de un proceso ejecutivo, fue embargado, secuestrado, rematado y adjudicado por dicho ente Administrativo. La señora Camacho Jácome plantea que los actos de la Dirección de Impuestos constituyen: (i) una confiscación del bien, (ii) una usurpación de la jurisdicción civil y que -además- (iii) se encuentran afectados de nulidad debido a la disolución en la que cayó la sociedad deudora.

De acuerdo a lo anterior, corresponde a esta Sala resolver si la Administración Tributaria tiene potestad e independencia para cobrar estas obligaciones a través de la jurisdicción coactiva sin necesidad de acudir a los jueces, o si, por el contrario la actuación desplegada vulneró los derechos fundamentales de la peticionaria.

Para este efecto, la Sala abordará el problema planteado escrutando si la administración tiene la facultad de adelantar el cobro coactivo de las deudas tributarias sin necesidad de

acudir a los jueces y, en caso de obtener respuesta positiva a tal cuestión, procederá a examinar cuáles son las herramientas que van implícitas a tal capacidad.

3. Naturaleza de la Jurisdicción Coactiva. El privilegio de la Administración para adelantar el cobro de las acreencias a favor de la Nación.

El artículo 29 de la Constitución (en especial en sus incisos primero y segundo) otorga la facultad al Legislador para que defina las formas jurídicas que deben gobernar cada juicio.

Significa lo anterior que en cabeza de éste se encuentra el poder para establecer los diversos medios a través de los cuales se habrán de debatir los conflictos surgidos en la sociedad. Esto permite aseverar que, salvo que la Constitución disponga otra cosa, el Congreso es el primer llamado a definir las competencias de las diversas autoridades para efectuar el trámite, direccionamiento y decisión de esas controversias, entre las cuales se encuentra, por supuesto, el cobro del incumplimiento de las obligaciones fiscales. Al respecto, en la sentencia C 649 de 20024 la Corte precisó lo siguiente:

“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” (subrayado no

original).

Es cierto que, por regla general, la decisión sobre el cobro de deudas patrimoniales se debe efectuar a través de los jueces de la República. Sin embargo, tratándose de deudas de carácter fiscal, tal pauta goza de una excepción que encuentra soporte en los artículos 2, 189 numeral 20, 209, 238 y 365 de la Constitución Política, en los que se autoriza a la administración para que adelante el cobro independiente de las obligaciones a favor de la Nación, a través del proceso administrativo de jurisdicción coactiva.

Las facultades asignadas a la Administración para el cobro de las deudas a favor de la Nación a través de los procedimientos de cobro coactivo sin necesidad de acudir a los jueces, han sido estudiadas y aceptadas por la jurisprudencia constitucional y administrativa de tiempo atrás. En efecto, la Corte Suprema de Justicia⁵, el Consejo de Estado⁶ y esta Corporación⁷, han identificado a la “Jurisdicción Coactiva” como el “privilegio exorbitante” que tiene la administración a partir del cual se entiende que “las acreencias públicas están amparadas por un privilegio general de cobranza”⁸.

Precisamente esta Corte a través de varios pronunciamientos, ha tenido la oportunidad de consolidar la legitimidad constitucional de los cobros coactivos efectuados de manera independiente (sin necesidad de acudir a los jueces) por la propia administración. Además, ha definido la naturaleza administrativa presente en estas actuaciones, indicando que respecto de la misma es imperativo observar los pasos establecidos por el legislador y, en todo caso, las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil para el trámite del proceso ejecutivo.

Los procesos de Jurisdicción Coactiva, se ha indicado, tienen su respaldo Constitucional en la prevalencia del interés general⁹ dado que dicha facultad constituye uno de los presupuestos materiales para que el Estado cumpla con el desarrollo de sus fines. Al respecto, en una decisión de Tutela esta Corporación señaló:

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

“Entonces la administración está definiendo derechos y a la vez creando obligaciones inmediatamente eficaces, gracias a la presunción de validez y de la legitimidad de que gozan

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

(...)

“En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva”¹⁰.

Pues bien, una vez verificado el respaldo constitucional¹¹ que tienen los cobros coactivos adelantados por la Administración, hay que tener en cuenta que ellos son una actuación administrativa específica que debe respetar las garantías inherentes al debido proceso previstas en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario y en los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil. Esto supone que, como mínimo, el procedimiento debe garantizar (i) que el deudor conozca el valor o monto de la obligación debida y (ii) que cuente con medios reales para participar y oponerse a dicho cobro¹².

Además, es necesario resaltar que la capacidad ejecutiva que gozan algunos de los actos de la administración¹³, tiene como uno de sus rasgos definitorios la independencia que ostentan frente a los procesos que en paralelo se puedan adelantar en sede judicial. Este aspecto fue abordado por la Corte durante el análisis de la constitucionalidad del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 en donde se sostuvo lo siguiente¹⁴:

“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.

“Cabe recordar que la regla general consiste en que las controversias originadas en la

inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces, y por ello, ciertamente constituye una excepción el hecho de que sea la propia Administración la que esté investida del poder para hacer ejecutar directamente ciertos actos, convirtiéndose de esta forma en juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales”¹⁵.

Ahora, una vez indicada la legitimidad para que la administración adelante cobros coactivos cuando quiera que se advierta la existencia de un título ejecutivo contentivo de una obligación tributaria clara, expresa y exigible, es imperativo diferenciar los eventos en los cuales dicha atribución es facultativa y las circunstancias bajo las que resulta obligatorio acudir ante los jueces. En el primero de los casos, de acuerdo a las hipótesis consignadas en los artículos 843 y 847 del Estatuto Tributario, será potestativo para la Administración elegir entre: (i) adelantar el cobro de la deuda mediante el cobro coactivo sin necesidad de acudir a un juez¹⁶ o (ii) hacerlo a través del proceso ejecutivo judicial (E.T. artículo 843). En el segundo evento, dentro de los presupuestos establecidos en el artículo 846 del Estatuto Tributario y de la sentencia de Constitucionalidad C-939 de 2003, será obligatorio que la Administración suspenda el cobro coactivo y se haga parte del proceso respectivo¹⁷.

Pues bien, dentro del primera opción, el Estatuto Tributario (artículo 847) prevé que ante la disolución de una sociedad civil o comercial la DIAN puede, iniciar el cobro coactivo, o hacerse parte del proceso judicial respectivo. Esta inferencia hizo parte de la ratio decidendi de la sentencia de constitucionalidad 939 de 2003 en la que se consignó: “(...) 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; (...) 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 perjuicio (sic) también puede iniciar el cobro coactivo”.

Bajo las anteriores condiciones, la Dirección de Impuestos tendrá la legitimidad para adelantar el cobro coactivo lo cual comprende la adopción rigurosa de los procedimientos previstos en la Ley y la ejecución de las medidas suficientes para garantizar el pago de la

deuda a favor de la Nación. Los instrumentos de garantía del crédito fiscal, como se verá, se fundan en el interés superior presente en este tipo de obligaciones.

4. Las herramientas del cobro coactivo.

De acuerdo a lo expuesto, el cobro coactivo constituye respecto de algunas de las deudas a favor de la Nación, una excepción legítima de la competencia que tienen los jueces sobre a la inejecución de las obligaciones, lo que supone tanto la adopción de los mecanismos necesarios para respetar el debido proceso¹⁸, como la incorporación de las herramientas suficientes para garantizar el cobro de la deuda a favor de la Nación. Con este procedimiento se posibilita el ejercicio efectivo de los fines esenciales del Estado y, por tanto, es vital que la Administración tenga a su disposición los instrumentos que le permitan asegurar el cobro de la deuda fiscal¹⁹ tales como: el embargo, secuestro y remate de los bienes del deudor²⁰ y la prelación de este cobro sobre otras obligaciones en cabeza de éste.

La justificación para que el cobro de las deudas de carácter tributario se haga con efectividad a través del decreto de medidas cautelares es más evidente, cuando se tiene en cuenta que las bases de dicha obligación se encuentran explícitamente consignadas en la Constitución (numeral 9 del artículo 95) como el soporte material y fundador del Estado a partir del criterio de la solidaridad²¹.

En suma, la naturaleza de la obligación tributaria y la importancia presente en el cobro de la misma, sustentan la capacidad asignada a la administración para que en ciertos casos adelante el cobro coactivo de las obligaciones, y justifican la existencia de (i) la preferencia expresa en su cobro y (ii) de las herramientas necesarias para perseguir los bienes de los deudores. De hecho, tales prerrogativas se extienden a todo nivel y, por tanto, hay que comprender que la preferencia consignada a las mismas en el artículo 2495 del Código Civil²² se aplica en el desarrollo del proceso coactivo y también, en el cobro que se adelante en la jurisdicción civil.

La legitimidad constitucional del conjunto de herramientas que van implícitas a las facultades de cobro coactivo se sustentan en la naturaleza misma de la obligación tributaria. De hecho, esta Corporación tuvo la oportunidad de abordar el tema, frente al derecho a la igualdad en la confrontación de los intereses de los diferentes acreedores y las pretensiones que

representa la DIAN, en la sentencia C 939 de 2003 en la cual se afirmó:

“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 de las 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” (Negrilla no original).

Así pues, para la Sala es claro que las facultades otorgadas a la administración para adelantar el cobro coactivo y para decretar las medidas cautelares que considere necesarias, encuentran soporte y justificación constitucional.

5. El caso concreto.

En la acción de tutela interpuesta por la ciudadana Gladys Camacho Jácome se censuran los actos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) – Administración Especial de Impuestos de las Personas Jurídicas de Bogotá D.C. De acuerdo a lo alegado en la demanda y en la impugnación respectiva, el embargo, remate y adjudicación de un bien que también se había embargado por orden de un juez de la República en el trámite de un proceso ejecutivo, constituye la vulneración de los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la propiedad privada. Considera la accionante que con las actuaciones ilegales del demandado se ha usurpado la jurisdicción civil y se ha confiscado el bien que le servía de garantía. Para este efecto, acompañando la demanda, se anexaron copias de algunos actos proferidos dentro del proceso ejecutivo adelantado en el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá.

Como contrapartida, la DIAN explicó y relacionó las diferentes actuaciones que fueron satisfechas, previo al remate y adjudicación del bien inmueble con número de matrícula

50N-518275 de propiedad de la sociedad “Mendoza Rubiano y Cía Ltda.” para lo cual allegó la copia del expediente en donde se consignan los diferentes procedimientos administrativos surtidos con motivo del cobro coactivo. Además esta entidad recalcó y probó que los pagos efectuados por la peticionaria por concepto de impuesto predial, en nada afectan las obligaciones concretadas a través de los mandamientos de pago producidos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del contribuyente respecto de impuestos como la Renta y el IVA.

Sea lo primero indicar, en detrimento de las pretensiones consignadas en la demanda, que de acuerdo a las pruebas consignadas en el expediente T 1063601, la DIAN ha adelantado un cobro que encuentra sustento constitucional y legal. Los procedimientos de Jurisdicción Coactiva adoptados por la División de Cobranzas se encuentran autorizados por la Constitución Política y se han desarrollado de acuerdo a las reglas definidas por el legislador para el cobro de las deudas por concepto de impuestos. Esta Corporación, por tanto, no tiene nada que reprochar a la competencia ejecutada por el ente demandado con el fin de cobrar las deudas tributarias a cargo de la sociedad “Mendoza Rubiano y Cía Ltda.”.

Una vez establecida con claridad la competencia que ostenta el ente fiscalizador para adelantar el cobro de las deudas que por concepto de tributos fueron imputadas oportunamente a la persona jurídica mencionada, se debe inferir que esta facultad viene acompañada en el caso concreto de: (i) el poder para decidir si el cobro se adelanta a través de jurisdicción coactiva o a través de una demanda ejecutiva interpuesta ante el Juez Civil del Circuito en los términos de los artículos 843 y 847 del Estatuto Tributario; y (ii) la adopción de todos los mecanismos para perseguir los bienes del deudor como el embargo, secuestro y remate de bienes, y la prerrogativa para hacer valer ante cualquier autoridad la preferencia del crédito.

En efecto, contrario a lo expuesto por la demandante, esta Sala de Revisión ha corroborado que el régimen de competencias adoptado por la DIAN para el cobro de la deuda, guarda estrecha armonía con lo establecido en el artículo 847 del Estatuto Tributario²³ y en la sentencia C 939 de 2003, en los cuales se define que ante la disolución de una sociedad civil o comercial como la que en este caso nos ocupa, la administración tributaria tiene la facultad de efectuar su cobro administrativamente a través de la jurisdicción coactiva o judicialmente ante un juez civil del circuito.

En el caso sub examine, teniendo en cuenta que la sociedad “Mendoza Rubiano y Cía Ltda.” incurrió en una causal de disolución diferente al concordato²⁴, el cobro de las deudas tributarias se podía ejercer válidamente a través del cobro coactivo de la Dirección de Impuestos. Se confirma, por tanto, la legitimidad de la competencia coactiva iniciada por la DIAN desvirtuándose así, la supuesta “usurpación de jurisdicción” alegada por la demandante.

Agregado a lo anterior, se infiere que como consecuencia del inicio por la DIAN del cobro coactivo contra la sociedad “Mendoza Rubiano y Cía Ltda.”, aquella ostentaba todas las facultades y herramientas para garantizar la satisfacción de la deuda y, por tanto, tenía el poder para investigar los bienes del deudor, decretar su embargo como medida cautelar, y disponer su remate y adjudicación. En nada contraviene el debido proceso el hecho de que una entidad administrativa que ejerce la jurisdicción coactiva, disponga el embargo de los bienes del deudor, incluso en concurrencia de otros ordenados en diferentes circunstancias por cualquier autoridad, tal y como se encuentra previsto en los artículos 542 del Código de Procedimiento Civil y 839 del Estatuto Tributario. La Dirección de Impuestos tenía no solo el derecho, sino el deber de embargar los bienes del deudor tributario con el objetivo de garantizar el crédito de la Nación, sin importar si respecto de éstos existía otra medida cautelar dictada por una autoridad judicial. De acuerdo a lo expuesto, no se deriva de las actuaciones del demandado ningún defecto que tenga la categoría de vulnerar el debido proceso.

Es claro además, que la prelación de créditos dentro del presente caso, también habría operado legítimamente en caso de que la DIAN hubiere adelantado el cobro de la deuda a través de un proceso ejecutivo, llegándose al mismo resultado: la preferencia legítima del crédito que tiene la Nación en detrimento de la pretensión de la señora Camacho Jácome.

Por lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, con base en las razones expuestas en esta sentencia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante las cuales se negó la acción de tutela instaurada por la ciudadana Gladys Camacho Jácome contra la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) – Administración Especial de Impuestos de las Personas Jurídicas de Bogotá D.C., con base en las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

- 1 Folio 70 del cuaderno de primera instancia.
- 2 Dentro del cuaderno de primera instancia a folio 59, se incluye la fotocopia de la escritura pública 1440-Notaría 19 de Bogotá D.C., del 30 de julio de 1980 en la que se crea la sociedad “MENDOZA RUBIANO Y COMPAÑÍA LIMITADA” por el término de 20 años (cláusula cuarta).
- 3 Cuaderno de primera instancia, folios 94 a 100.
- 4 Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynnet. Sentencia en la que se declaró la exequibilidad del artículo 843 del Estatuto Tributario (“Cobro ante la jurisdicción ordinaria”).
- 5 Cfr. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. Nº 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773.
- 6 Cfr., Sala Plena, junio 15 de 1965, Anales 407-408, T.LXIX. 1965, p. 297. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de marzo de 1969. Consejero Ponente: Dr. Hernando Gómez Mejía. Anales 1969. Tomo 76, pág. 371. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 8 de mayo de 1969. Anales 1969. T. 76, p. 231. C.P.: Dr. Juan Hernández Sáenz
- 7 La Corte ha abordado este tema, entre otras, en las siguientes decisiones: sentencia T-445 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T 459 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; sentencia C-294 de 1995, M.P.: Jorge Arango Mejía; sentencia C 666 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; sentencia C 1515 de 2000, M.P.: Martha Victoria Sáchica Mendez; sentencia C-558 de 2001 M.P.: Jaime Araujo Rentería; sentencia C 649 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynnet; sentencia C 939 de 2003, M.P.: Clara Inés Vargas

Hernández.

8 Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Providencia del 13 de agosto de 1936.-G.J. Nº 1911. Pág. 882.

9 Corte Constitucional, sentencia C 666 de 2000.

10 Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, sentencia T 445 de 1994. En esta decisión de tutela, la Corte estudió la razonabilidad presente en las medidas cautelares de un proceso de cobro coactivo adelantado por la Dirección de Impuestos Nacionales de Cali.

12 Corte Constitucional, sentencia C 1515 de 2000, argumento jurídico número 4.

13 De manera estricta, aquellos que se encuentran enumerados en los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 828 del Estatuto Tributario.

14 En el mismo sentido la sentencia C 799 de 2003 estableció: “No sobra recordar que la jurisdicción coactiva es un “privilegio exorbitante” de la Administración, que le permite cobrar directamente, es decir sin intervención judicial, las deudas a su favor, y que se justifica en los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 superior. Privilegio que, de por sí, entrega a las autoridades un mecanismo efectivo y suficiente para lograr el pago de la multa, y que es una facultad extraordinaria que va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad”.

15 Corte Constitucional, sentencia C 666 de 2000.

16 Cfr., sentencia C 649 de 2002.

17 De acuerdo a esta sentencia se trata de los procesos concordatarios y de liquidación obligatoria y forzosa, y los acuerdos de reestructuración de la Ley 550 de 1999.

18 Cfr. Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, sentencia T 771 de 2004, M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes. En esta jurisprudencia, en la cual se debatió la vulneración de los derechos fundamentales de una Empresa de Servicios Públicos frente a la actuación de una Entidad Territorial en el ejercicio del cobro coactivo por unas obligaciones tributarias, se precisó: “Todo comportamiento de la administración ajeno al trámite previsto en el título VIII

del Estatuto Tributario, arts. 823 y s.s., implica violación del derecho fundamental al debido proceso administrativo y contra el mismo procede la acción de tutela en las condiciones del artículo 86 de la Constitución Política (...).”.

19 Sobre este aspecto, en la sentencia T 445 de 1994 la Corte precisó: “Por lo anterior el nacimiento del crédito fiscal depende de dos fenómenos a) que se verifique determinado hecho atribuible a determinado sujeto y b) que de acuerdo con la ley ese hecho tenga la virtud de vincular al sujeto a quien se imputa su verificación, con el sujeto a quien se debe dar cierta cantidad de dinero a título de impuesto o sujeto activo. Por lo que es necesario que el poder sancionador del Estado disponga de un sistema apto para hacer efectivos coercitivamente derechos ciertos que tiene a su favor, a través del Proceso de Jurisdicción Coactiva”.

20 En la sentencia C 1515 de 2000, la Corte relacionó las facultades consignadas en el Estatuto Tributario (artículos 837 y siguientes) para que las Direcciones de Impuestos aseguren el cobro de la obligación tributaria.

21 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C 150 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, argumento jurídico 5.

22 Al respecto, en la sentencia C 092 de 2002 (M.P.: Jaime Araujo Rentería) se consignó: “Con tal fin, el legislador prevé un sistema de preferencias, dependiendo de la calidad del crédito. La prelación de créditos es pues, el conjunto de reglas que determinan el orden y la forma en que debe pagarse cada uno de ellos. Se trata entonces de una institución que rompe el principio de igualdad jurídica de los acreedores, de modo que debe ser interpretada restrictivamente, ya que no hay lugar a decretar preferencias por analogía; sólo existen aquellas expresamente contempladas en la ley.”

23 ART. 847.—En liquidación de sociedades. 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 (10) 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 fiscales. (...)

24 Cfr. Sentencia C 939 de 2003, argumento jurídico 3.