

**LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO EXCEPCIÓN
AL PODER JUDICIAL**

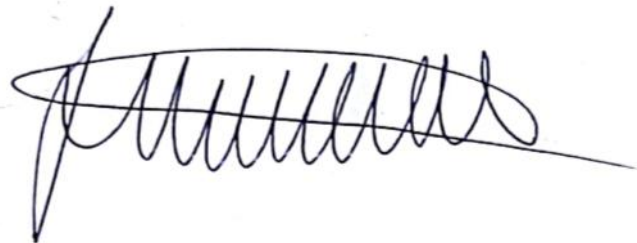
Diana Lorena Castaño Pineda
C.C. 1.035.283.153

Trabajo de grado para acceder al título de abogado

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2018**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Leon', with a long horizontal line extending to the right.

LEON GUILLERMO MARIN ORTEGA
Asesor Temático

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Javier', with a long horizontal line extending to the right.

JAVIER ALEXANDER MONTOYA GUZMAN
Asesor Metodológico

Medellín, 27 de octubre de 2018

AGRADECIMIENTOS

A mis Padres y A mi Esposo por sus esfuerzos y apoyo incondicional, por sus innumerables enseñanzas, porque gracias a ellos culmino con éxito esta etapa de mi vida.

ÍNDICE

1. Introducción
2. El poder judicial
 - 2.1. Concepto
 - 2.2. Características principales
3. La separación de poderes
4. La jurisdicción
 - 4.1. Conceptos
5. La Jurisdicción Coactiva
 - 5.1. Antecedentes históricos
 - 5.2. Concepto y definición
 - 5.3. Características principales
 - 5.4. Ley 1437 CPACA (Cobro coactivo)
6. Conclusión
 - 6.1. Es la jurisdicción coactiva una excepción al poder judicial?
7. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La jurisdicción coactiva es una función de carácter jurisdiccional asignada por la norma a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que, sin necesidad de recurrir a autoridad judicial alguna, haga efectivas, por la vía ejecutiva, deudas fiscales que sean expresas, ciertas, claras y exigibles a favor de la entidad que ejerce tal jurisdicción.

Mediante el artículo 112 de la ley 6ª de 1992 se dio a las entidades públicas del orden nacional la facultad de cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor.

No obstante, y de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, que es posterior y especial, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo corresponde conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución y cumplimiento, de manera que las entidades públicas nacionales sólo tienen la facultad de cobrar coactivamente los créditos que tuvieren a su favor cuando no se trate de obligaciones derivadas de contratos estatales, en cuyo caso, se repite,

corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conocer de los procesos de ejecución.

Se mirará y se analizará a lo largo de este trabajo, como referencia, cuáles son las personas o funcionarios competentes para ejercer la jurisdicción coactiva a nivel nacional, departamental y municipal, teniendo en cuenta para ello, la normatividad expresa de cada entidad.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, mediante sentencia. No. 79 del 5 de octubre de 1989 ha manifestado que

“la jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de la función jurisdiccional, si no que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo conforme a las normas de los artículos 68 del C.C.A y 562 del C.P.C”.

Habría que decir también que, como marco referencial, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades a fin de aclarar y dirimir algunos conflictos que se

han suscitado en la aplicación de las normas coactivas por parte de las entidades vinculadas a dicha acción.

“La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”¹

Así las cosas, la jurisdicción coactiva es uno de los tantos privilegios exorbitantes de la Administración Pública, en virtud de la cual, las entidades derecho público cobran, por medio de sus representantes, 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.

Y continúa manifestando la Corte:

¹ Sentencia C-666/00. MP: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

La conversión de las entidades vinculadas en "jueces" y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales.²

Se desprende de la definición prescrita por la Honorable Corte Constitucional, que el Estado, en razón de la jurisdicción coactiva, asume las posiciones de juez y parte dentro del proceso, lo cual va en contravía de los principios fundantes de la jurisdicción, en especial, el derecho a un debido proceso.

La jurisdicción coactiva se adelanta por la oficina o dependencia que tenga las atribuciones expresamente asignadas por la ley para ello (Art. 112, Ley 6 de 1992).

El procedimiento, como tal, es el propio de un proceso ejecutivo. Comprende la expedición del mandamiento de pago, las providencias y medidas cautelares y el remate de bienes. Los actos administrativos concluyentes de los procesos de jurisdicción coactiva se impugnan por la vía judicial ante la justicia contencioso-administrativa.

² Ibídem

Entonces... ¿Cual es la diferencia sustancial con la jurisdicción ordinaria? ¿Es realmente la jurisdicción coactiva una excepción al poder judicial?

EL PODER JUDICIAL

CONCEPTO

El Poder judicial es aquel poder del Estado que, de conformidad al ordenamiento jurídico, es el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de las normas jurídicas en la resolución de conflictos.

Por "Poder", en el sentido de poder público, se entiende a la organización, institución o conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial son los órganos judiciales o jurisdiccionales: juzgados, tribunales y Cortes, que ejercen la potestad jurisdiccional, que suele gozar de imparcialidad y autonomía.

Según la tradicional doctrina de la separación de poderes formulada por Montesquieu y Leibniz, la expresión poder judicial designa el complejo institucional, integrado por jueces y magistrados, al que se otorga la potestad de administrar justicia en un Estado. Dijeron y manifestaron estos doctrinantes que los procedimientos establecidos para la selección de sus

componentes eran suficiente garantía frente a la posible injerencia de los otros poderes.

A pesar de algunas teorías que dicen que el poder judicial es un poder nulo, cada vez más este se configura como un poder. La necesidad de interpretar la ley no ha reducido a los jueces a meros aplicadores de silogismos jurídicos, sino que los ha convertido en creadores del derecho, con mayor razón después de la promulgación de la Carta de 1991.

Lo que caracteriza al poder judicial como poder público frente a la teoría de la tridivisión del poder, es la potestad jurisdiccional, entendida ésta como la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos en completa autonomía.

En el plano práctico esto se traduce en las siguientes funciones:

1. Ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular.
2. Someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley.
3. Controlar la legalidad de la actuación administrativa.

4. Ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e interés legítimos.

Para el desempeño de las funciones que actualmente, y en los estados democráticos más avanzados, tiene asignadas el poder judicial ha sido necesario que una serie de principios lo configuren.

1. **Sumisión del juez a la Constitución y a la ley.** Este principio es consecuencia directa de la teoría de separación de poderes propia del Estado de Derecho. El juez está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluto respeto al principio de jerarquía normativa. Los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley.
2. **Independencia judicial.** Debe ser entendida como independencia ante los otros poderes del Estado y como independencia frente a los demás órganos jurisdiccionales y frente a sus propios órganos de gobierno.
3. **Responsabilidad judicial.** Este principio se ha desarrollado de forma reciente en algunos de sus aspectos y su presencia en los ordenamientos jurídicos

sólo aparece en los estados más avanzados. Habla de la responsabilidad penal, civil y disciplinaria.

4. **Exclusividad y unidad de la jurisdicción.** Estos principios, que tienen su origen en la teoría de la separación de poderes, no son independientes entre sí, sino que mantienen una íntima conexión. Por exclusividad se entiende que ningún otro poder del Estado, ni ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello, la potestad jurisdiccional reside en un único cuerpo de jueces y magistrados.

A esto es una excepción, la jurisdicción coactiva, que se analizará en acápites posteriores pero que se ha venido delimitando en párrafos anteriores.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Según la teoría clásica de Montesquieu, la división de poderes garantiza la libertad del ciudadano. Montesquieu compuso su teoría manifestando que un poder judicial independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo.

Bajo esta separación de poderes, nace el llamado Estado de Derecho, en el cual los poderes públicos están igualmente sometidos al imperio de la ley. El Poder judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial el ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico.

El poder ejecutivo y el legislativo son dos poderes que en ocasiones también se enfrentan, las luchas de poder de los integrantes del legislativo suministran periódicamente a los nuevos integrantes del ejecutivo.

Sin embargo el papel arbitral entre ambos requiere de un poder judicial fuerte y respetado como uno de los poderes fundamentales del estado cuya independencia es un valor a

preservar porque de ella depende que el sistema no deje de funcionar y la democracia de paso a la tiranía.

La estructura del poder judicial varía de país en país, así como los mecanismos usados en su nombramiento. Generalmente existen varios niveles de tribunales o juzgados, con las decisiones de los tribunales inferiores siendo apelables ante tribunales superiores.

Con frecuencia existe una Corte Suprema de Justicia que tiene la última palabra, sin perjuicio del reconocimiento constitucional de ciertos tribunales de carácter internacional, es decir, de órganos jurisdiccionales de naturaleza supranacional, que existe en algunos países.

En algunos países como el nuestro existe una Corte de carácter Constitucional que se encarga de la salvaguarda de la Carta Política de cada Estado.

Sin embargo, la doctrina moderna entiende, en algunas oportunidades y dependiendo el contexto, que no forma parte del poder judicial, sino que es una entidad nueva que se aparta de la doctrina original de Montesquieu.

En este caso, la Corte Constitucional tiene poderes legislativos negativos, por cuanto puede derogar normas de rango legal contrarias a la Constitución en sus famosas sentencias de Constitucionalidad.

Los entes constitutivos del poder judicial en Colombia son:

1. Corte Constitucional
2. Corte Suprema de Justicia
3. Consejo de Estado
4. Consejo Superior de la Judicatura
5. Consejo Nacional Electoral
6. Fiscalía General de la Nación

LA SEPARACIÓN DE PODERES

La separación de poderes o división de poderes es una ordenación y distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto. Junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales, es uno de los principios que caracterizan el Estado Social de Derecho moderno.

Modernamente la doctrina denomina a esta teoría, en sentido estricto, separación de funciones o separación de facultades, al considerar al poder como único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía, resultando imposible concebir que aquél pueda ser dividido para su ejercicio.

La teoría de la separación de poderes fue común a diversos pensadores del Siglo XVIII y XIX que la enunciaron durante la ilustración y el iluminismo, como Hamilton, Locke, Rousseau y Montesquieu, aunque con diferentes matices variopintos desde Aristóteles. Según la visión iluminista, el Estado existe con la

finalidad de proteger al hombre de otros hombres en razón del contrato Social.

El hombre, entonces, sacrifica una completa libertad por la seguridad de no ser afectado en su derecho a la vida, la integridad, la libertad y la propiedad. Sin embargo, la existencia de ese Estado no garantiza la defensa de los derechos de la persona. En efecto, muchas veces el hombre se encuentra protegido contra otros hombres, más no contra el propio Estado, el cual podría oprimirlo impunemente mediante las facultades coercitivas que le ha otorgado la propia colectividad.

Al momento de su formulación clásica, las funciones del Estado consideradas como necesarias para la protección del ciudadano eran fundamentalmente las de dar las Leyes, la de poner en práctica éstas leyes en forma general y más particularmente, con la finalidad de resolver conflictos y la administración del aparato de gobierno a través de las monarquías y demás formas de gobierno.

Para prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema, y para inducirlas a cooperar, los sistemas de gobierno

que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de pesos y contrapesos conocida en la doctrina anglosajona como *Checks and balances*.

La formulación definitiva es debida a Montesquieu en su obra “Del espíritu de la leyes” en la que se define el *poder* a la vez como función y como órgano. En la obra se describe la división de los *Poderes del Estado* en el poder legislativo, ejecutivo y judicial y sus respectivos titulares.

Los principios iluministas fueron adoptados por las corrientes del liberalismo clásico. Conjuntamente con el respeto a los derechos fundamentales de las personas, la división o separación de poderes se convierte en elemento fundamental de lo que se dio en llamar el Estado Liberal o gendarme, base del Constitucionalismo moderno.

LA JURISDICCIÓN

CONCEPTOS

La jurisdicción es la potestad derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el derecho en el caso en concreto, resolviendo de un modo definitivo e irrevocable una controversia que es ejercida en forma exclusiva por los jueces y magistrados, sometidos exclusivamente, tal como lo prescribe la constitución, al imperio de la ley.

Uno de los principales rasgos de la potestad jurisdiccional es, entonces, su carácter irrevocable y definitivo, capaz de producir en la actuación jurídica lo que en términos técnicos denominamos cosa juzgada.

Esta función no puede ser ejercida, por virtud de la ley y de la misma Carta Política de 1991, por organismos distintos al poder judicial en cabeza de sus jueces y magistrados.

A veces, en sentido coloquial, la palabra jurisdicción es aplicada para designar el territorio en el cual está la potestad que es ejercida.

Del mismo modo, es utilizada para designar el territorio que es arropado por el poder judicial, por las atribuciones y facultades de una autoridad o las materias que se encuentran dentro de su competencia.

En términos generales, el término jurisdicción también es utilizado, en la extensión de su palabra, para designar el territorio sobre el cual un Estado ejerce su soberanía.

En términos generales también debe entenderse el término jurisdicción como una función estatal para la satisfacción de pretensiones ante una controversia suscitada o un conflicto que deba dirimirse.

La jurisdicción, en términos constitucionales, es uno de los poderes del Estado, denominado, Poder Judicial. En términos procesales o adjetivos, la jurisdicción constituye uno los presupuestos procesales para el conocimiento del juez o magistrado que deberá resolver el conflicto.

LA JURISDICCIÓN COACTIVA

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los antecedentes históricos de la jurisdicción coactiva son, prácticamente, los mismos antecedentes del proceso ejecutivo.

Se ha llegado a creer que los antecedentes de las instituciones jurídicas modernas se originaron en Roma.

No.

En la antigua Babilonia un rey llamado Hammurabi estableció entre los años 1890 y 1850 a. C, un canon jurídico³ de estricto

³ Código de Hammurabi, compilación de leyes y edictos auspiciada por Hammurabi, rey de Babilonia, que constituye el primer código conocido de la historia. El texto comienza con un prólogo que explica los cultos religiosos de Babilonia y Asiria. Más que un código en el estricto sentido, parece que los 28 párrafos de que consta el Código de Hammurabi componen una serie de enmiendas al Derecho común de Babilonia. Comienza con una guía de procedimientos legales, imposición de penas por acusaciones injustificadas, falso testimonio y errores judiciales. A continuación se recogen disposiciones sobre el derecho de propiedad, préstamos, depósitos, deudas, propiedad doméstica y derechos familiares. Los artículos sobre daños personales indican que ya en aquellos tiempos existían penas por práctica médica incorrecta, así como por daños causados por negligencia en actividades diversas. Asimismo, en el código se fijan los precios de diferentes tipos de servicios en no pocas ramas del comercio. Contiene, además, normas sobre tributos, la forma de cubrirlos y los castigos por su evasión.

El Código de Hammurabi no contiene normas jurídicas acerca de temas religiosos. Las bases del Derecho penal derivan del principio, común entre los pueblos semitas, del “ojo por ojo”. La protección del Código se ofrece a todas las clases sociales babilónicas: el Derecho protege a débiles y menesterosos, mujeres, niños o esclavos contra la injusticia de ricos y poderosos. Describe además las leyes como medio para que “la tierra disfrute de un gobierno estable y buenas reglas”, que se dicen escritas en un pilar para que “el fuerte no pueda oprimir al débil, y la justicia

cumplimiento que contemplaba, entre otras, normas de carácter coactivo en donde el Estado sátrapa cobraba, por su propio medio, las acreencias tributarias sin que mediara juez ni proceso.

*“Si un señor no ha dado a su rey dios la parte que le corresponde sobre la posesión de su feudo, un tercio del predio le será quitado y entregado a su rey. Si se rehúsa a entregarlo, recibirá 100 azotes y de todas formas será despojado”.*⁴

El caso anterior es una situación de jurisdicción coactiva en donde el monarca es juez y parte dentro de un proceso fiscal y tributario. El Estado por mano propia y sin intermediación de un tercero acrece su tesoro con los tributos de sus súbditos y gobernados.

acompañe a la viuda y al huérfano”. Hammurabi aconseja al oprimido con estas enérgicas y sonoras palabras: “que el oprimido que tenga una causa verdadera venga a presencia de mi estatua, a mí como rey de la justicia, y que lea en voz alta la inscripción y escuche mis preciosas palabras para que le lleven claridad y entendimiento a su causa, para que su corazón encuentre alivio”. Tomado de Enciclopedia Encarta Microsoft Inc. 2008

⁴ Ley 78. Código de Hammurabi. Estudio preliminar, traducción y comentarios de Federico Lara Peinado. Editorial Tecnos Madrid 1986. Pág. 85

Avanzando en el tiempo llegamos a Roma en donde encontramos procesos ejecutivos incipientes regulados en la Ley de las XII Tablas⁵ y en la Ley *Poetalia*.

El juicio ejecutivo surge con todo su vigor en las Ciudades Estado Romanas entre los siglos II y I a. C., como una necesidad del comercio de tener seguridad y rapidez en la recuperación de sus créditos. Este juicio tenía fuerza ejecutiva ya que la confesión de la deuda⁶ se equiparaba al título valor.

La Ley 30 de 1888 es el primer régimen que se conoce en Colombia de la Jurisdicción Coactiva. Su art. 6º prescribía que el recaudador de impuestos debía cobrar por si mismo los impuestos a las donaciones y sucesiones.

Posteriormente el Decreto - Ley 1486 de 1903 extendió tal función a los síndicos quienes cobraban las deudas a favor de las entidades públicas sin que mediara orden judicial. Con el advenimiento del Régimen Político y Municipal se le atribuyó jurisdicción coactiva a los tesoreros municipales.

⁵Tabla III: De rebus creditis: Se obliga al acreedor a llevar al addictus (deudor) al mercado público, durante 60 días, por tres veces consecutivas (tertiis nundinis) y proclamar en alta voz su nombre, la deuda y el importe de ésta, para ver si se encuentra un tercero que quiera libertarle. Si no surge nadie, el acreedor puede apropiarse de los bienes del deudor o darle muerte si no tiene bienes.

⁶ Confessus adiudicatus.

Años después, en 1914 con la ley 54 y 1915 con la ley 84 se dispuso que “*Los empleados encargados de la recaudación de las rentas departamentales, tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de los créditos a favor del tesoros del Departamento*”.⁷ Esta disposición continúa vigente según providencia del 19 de septiembre de 1996 del Consejo de Estado, Sección Quinta.

Continuando, la ley 63 de 1936 invistió de jurisdicción coactiva a administradores, recaudadores e inspectores de rentas nacionales.

La ley 102 del mismo año fijó las competencias y funciones de los empleados investidos de jurisdicción coactiva y prescribió las excepciones.

Por medio del Decreto 1135 de 1936 se crearon los juzgados nacionales de ejecuciones fiscales y de rentas e impuestos, señalándoles, además, la competencia, por medio del Decreto reglamentario 1315 hogaño.

⁷ Art. 6° de la Ley 84 de 1915. Op. Cit. ESCOBAR VÉLEZ, Edgar Guillermo. El Proceso de Jurisdicción Coactiva. Señal Editora Segunda edición. Medellín. 1999. Pág. 30

Prosiguieron algunas leyes y decretos que facilitaron el cobro coactivo y las ejecuciones fiscales de las acreencias a las entidades públicas por obras de valorización, por tasas y contribuciones, por recursos tributarios, etc.

Así lo prescribieron el Decreto 1604 y 1804 de 1966 al estipular que los títulos ejecutivos a cargo de particulares a favor del Estado son demandables por esta jurisdicción.

El Decreto – Ley 2247 de 1974 otorgó jurisdicción coactiva en forma preventiva a la DIAN en los siguientes funcionarios: Director de Impuestos Nacionales, administradores de impuestos nacionales, jefes de secciones de cobranzas, jefes de grupos de cobranzas y ejecuciones, recaudadores de impuestos nacionales y seccionales.

El Decreto – Ley 78 de 1976 permitió crear la división de ejecuciones fiscales en la Tesorería Nacional, organismo vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que mediante jurisdicción coactiva hiciera efectivos los créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones y en general cualquier deuda a favor del Estado.

El Decreto 2304 de 1989 invistió de jurisdicción coactiva a los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales, departamentales y municipales para obtener el recaudo de los créditos exigibles a su favor.

En Sentencia del 26 de junio de 1990, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta norma manifestando que los establecimientos públicos no pueden tener dicha jurisdicción ya que esa función es neta de las entidades públicas y no de los organismos adscritos a ellos.

El Consejo de Estado en Concepto del 15 de mayo de 1996 manifestó que los representantes legales de todas las entidades de derecho público tienen el deber y el deber de cobrar coactivamente las obligaciones a su favor.

La Corte Constitucional ha manifestado, dirimiendo, de entrada el conflicto suscitado entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

La finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz

cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado.

La conversión de las entidades vinculadas en "jueces" y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales.⁸

Y continúa

Las actividades generalmente atribuidas por la ley a las entidades vinculadas corresponden, consideradas materialmente, a actos de gestión y no de autoridad y, por ello, aquéllas no deben estar investidas de una atribución exorbitante que está ligada al concepto de imperio del Estado.

En estos eventos, los conflictos que se presenten con los particulares deben llevarse a los estrados judiciales, con

⁸ Sentencia C – 666 de 2000. MP: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

*el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural.*⁹

Concluamos, entonces, que los organismos vinculados a las entidades públicas, los establecimientos públicos carecen de jurisdicción coactiva y que esta está solo en cabeza de la Administración Pública.

La Corte Constitucional ha sido muy clara al definir la jurisdicción coactiva y quien está investido con ella.

*La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.*¹⁰

Ha dicho, también, la Corte Constitucional

⁹ Sentencia C – 666 de 2000. MP: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

¹⁰ Sentencia C – 666 de 2000. MP: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

“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”.¹¹

Y reafirma conceptos dados en sentencias anteriores

“En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales.

Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su

¹¹ Sentencia C – 021 de 2004. MP: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

*favor y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos...”*¹²

Por su parte el Código Contencioso Administrativo prescribe:

*"Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados."*¹³

Según todos los antecedentes atrás narrados, la jurisdicción coactiva ha evolucionado a través de los tiempos hasta llegar a convertirse en una figura, para unos, jurídica, para otros, administrativa, que de una manera u otra, permite la ejecución de las deudas fiscales sin la necesidad de la presencia de un juez.

La jurisdicción coactiva constituye procesos iguales a los procesos judiciales sustantivos y adjetivos pero resueltos a través de un quehacer administrativo.

¹² Sentencia C – 021 de 2004. MP: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹³ Art. 64 C.C.A. Editorial Temis. Bogotá 2006

De otra parte, el antecedente posterior o último, mismo que se encuentra vigente, es la Ley 1437 de 2011, conocido también como **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)** que prescribe la Jurisdicción Coactiva, en lo que al cobro coactivo se refiere, de la siguiente manera:

Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. *Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.*

El art. 98 citado nos remite al Parágrafo del Art. 104, mismo que aclara y conceptúa que:

Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación

igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Una de las razones por las que desde mi punto de vista, este es un procedimiento meramente administrativo, se debe a la confusión que se presenta en quien desempeña y realiza la función del cobro coactivo ya que sería Juez y Parte del mismo proceso, por lo tanto no habría neutralidad e imparcialidad, que es una de las características importantes y relevantes de un Proceso Judicial, pues esto es el conducto regular para que haya un debido proceso y no se tenga prevalencia por ninguna de las partes, a su vez se vea la legitimidad del proceso y la consonancia entre las mismas.

Sin lugar a duda algunos motivos por los cuales la constitución y la ley facultaron a las entidades públicas a cobrar las deudas en cabeza de particulares y a favor del Estado, por si mismos mediante el cobro coactivo, es para que sea un procedimiento más ágil, y así se puedan cumplir de forma más rápida y eficaz los fines del Estado; a su vez también para descongestionar los despachos judiciales, ya que la entidad no debe recurrir a los jueces y magistrados para hacer efectivos los títulos ejecutivos.

A la luz de este artículo, el proceso coactivo es descrito como un proceso netamente administrativo en su calidad de prerrogativa de la Administración Pública y es ahí donde considero que se rompe el equilibrio de poderes toda vez que, legalmente (la ley lo otorga), la administración se abroga el ejercicio de parte activa procesal y juzgador activo y sancionatorio. Toma la justicia en sus manos y la parte demandada se ve entonces enfrentada a una exorbitancia casi sin límites fuera de sus alcances.

Y sigue la Ley 1437 de 2011

Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

2. *Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*

3. *Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.*

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

5. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.*

Artículo 100. Reglas de procedimiento. *Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:*

1. Los que tengan reglas especiales se registrarán por ellas.

2. Los que no tengan reglas especiales se registrarán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Se deduce claramente del art. 100 que cada entidad pública debe tener su propio procedimiento coactivo y que a falta de este, deberá tramitarse por las normas del CPACA, el estatuto Tributario y el Código General del Proceso.

Estas normas administrativas, por lo que se nota de cada uno de los enunciados, han quedado con vacíos sustantivos y adjetivos que solo la remisión normativa puede llenar.

Artículo 101. Control jurisdiccional. *Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.*

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

- 1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y*
- 2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente*

el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales.

Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

Parágrafo. *Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos.*

Quiso el legislador, en el CPACA, corregir en el parágrafo del art. 101 cualquier anomalía, vacío, duda o laguna reglamentada en estos artículos. Admitió, sin vergüenza alguna, que ante cualquier inconveniente en el cobro coactivo, darle prelación a la decisión del mismo a través de la jurisdicción, pero sin la suspensión procesal salvo un par de excepciones.

CONCEPTO Y DEFINICIÓN

Múltiples han sido los conceptos con los cuales se define la jurisdicción coactiva, variados doctrinantes y teóricos del derecho se han referido a ella de distintas maneras y las altas Cortes han dado su concepto tratando de unificar los criterios con los cuales se define esta figura.

“La jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que, sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectivas, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción.”¹⁴

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

Se deduce, entonces, que tal jurisdicción es una función judicial asignada a un funcionario o a una entidad administrativa para

¹⁴ ESCOBAR VÉLEZ, Edgar Guillermo. *El Proceso de Jurisdicción Coactiva*. Señal Editora Segunda edición. Medellín. 1999. Pág. 19

que supla el organismo judicial, haciendo las veces de juez y parte.

Claramente se deduce que en tal sentido se viola el principio de legalidad, por un lado y, por otro, el principio universal de la tridivisión del poder.

La jurisdicción coactiva es, a todas luces, una prerrogativa del Estado denominada, en innumerables oportunidades, por múltiples tratadistas, “privilegio exorbitante” ya que, en aplicación de la misma, se impide tener que acudir, como cualquier particular, a la rama judicial.

Conviene citar el siguiente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia:

"(...) 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".¹⁵

¹⁵ Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Providencia del 13 de agosto de 1936.

En Colombia nunca ha existido una organización única de jurisdicción coactiva expedida en un acto único legal; tampoco hay un código procesal para dicha jurisdicción.

Acontece que, según las necesidades de la administración pública, por medio de un número alto de leyes diversas y dispersas se ha legislado sobre lo que puede o no puede recaudarse por la vía coactiva, los títulos que prestan mérito ejecutivo para ello, los funcionarios investidos de función coactiva y quienes conocerían en segunda instancia de los recursos interpuestos.

“Desde el punto de vista orgánico, por tal jurisdicción se entiende, el conjunto de funcionarios estatales investidos por la ley, de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencias o deudas fiscales. Y desde el punto de vista material, la función misma de carácter jurisdiccional, destinada a realizar tales ejecuciones.

Es, pues, una jurisdicción especial, que también ha sido llamada justicia fiscal, por cuanto se encarga de hacer efectivas las deudas al fisco, o a favor del Estado.”¹⁶

Sin embargo, ha manifestado la Corte Suprema de Justicia en algunas de sus providencias que

“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 CCA y 562 del CPC”.¹⁷

A lo cual esta misma se contradice ya que también se ha pronunciado diciendo que

*"La jurisdicción coactiva es un privilegio concedido en favor del Estado, que consiste en la facultad de cobrar las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo **la doble calidad de juez y parte**. Pero ese privilegio no va*

¹⁶ RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto. Procesos contenciosos administrativos. Jurídicas Wilches. Parte Especial. Segunda edición. Bogotá 1988. Pág. 254

¹⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala plena. Sentencia 079 de 1989. MP: Dr. Gustavo Humberto Rodríguez

*hasta pretermitir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas".*¹⁸ **Negrillas fuera del texto**

De todas formas, a saber de muchos, es importante la existencia de la jurisdicción coactiva ya que con ella se busca sanear la cartera estatal y efectuar el pronto recaudo de los impuestos y tasas contributivas que permitan al Estado el cumplimiento más eficaz de sus fines y la prevalencia del interés general.¹⁹

Se considera que el Estado debe continuar revestido de ese “poder exorbitante”, ejerciendo los papeles de juez y parte ya que corresponde al poder ejecutivo la recaudación de las rentas y caudales públicos.

La ley 1066 de 2006 en su art. 5º ha prescrito lo siguiente:

“Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones

¹⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales, Auto de septiembre 1 de 1937

¹⁹ Art. 1º CN.

administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.”

Ahora bien, la Corte Constitucional ha declarado exequible algunos apartes demandados de la Ley 6ª de 1992 manifestando:

*“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la posibilidad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor , adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”.*²⁰

Se entiende, entonces, que la jurisdicción coactiva es un complemento de las facultades de la administración, orientado

²⁰ Sentencia C – 666 de 2000. MP: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

al carácter público y al interés general que persigue, expresando en ello toda su capacidad ejecutoria.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.

Pero también puede entenderse la jurisdicción coactiva como una excepción al poder judicial ya que se convierte, por el solo hecho de recuperar por si misma los dineros que se le adeudan, en juez y parte dentro de un mismo proceso.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

La jurisdicción coactiva, tal como se mencionó en párrafos anteriores, es atípica frente a las demás normas de carácter general y abstracto ya que aplica en unos casos y en otros no; se regula por distintas normatividades paralelas y excluyentes entre sí; se aplica mediante procedimientos distintos y característicos de cada entidad pública.

"...En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos.

Este sistema es una consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado, que consagran en principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley.

Es, en una palabra, lo que la moderna doctrina del Estado y del Derecho denomina el privilegio de la decisión previa y el privilegio de la ejecución oficiosa.

La administración pública, en tales casos y en la medida de su competencia, no tiene que acudir a un juez para que defina, como árbitro de los intereses en choque, lo que es derecho, porque ella misma está investida de poderes jurídicos de decisión y ejecución. Si el particular se conforma con el pronunciamiento administrativo, éste causará estado. Si no se conforma tendrá abierta la vía gubernativa y, posteriormente, la vía jurisdiccional..."²¹

Juez y parte...

Quiérase o no, el Estado es juez y parte en aplicación y desarrollo de la jurisdicción coactiva ya que se encuentra investido de tales y totales poderes jurisdiccionales de decisión y ejecución de obligaciones.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena, junio 15 de 1965, Anales 407-408, T.LXIX. 1965, p. 297

Con esto en mente veamos entonces cuales son las principales características de la jurisdicción coactiva:

1. La jurisdicción coactiva es creada solamente por la Constitución²² y por la ley²³ excepto el caso planteado en el art. 14 inc. 2º del Decreto 1604 de 1996 que faculta a los gobernadores y alcaldes para delegar la competencia de crear los cargos y funcionarios que conocen de los procesos de jurisdicción coactiva para las deudas vinculadas a la contribución de valorización. Esto permite que también se regule, para este caso en especial, a través de ordenanzas y acuerdos.
2. Los funcionarios revestidos de jurisdicción se encuentran taxativamente señalados en la Carta Política y en la ley.²⁴ De igual forma en los acuerdos y ordenanzas que de ello se encargan en las alcaldías y gobernaciones.

²² Art. 116 CN: "... Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas..."

²³ Art. 5º de la Ley 6ª de 1992

²⁴ Parágrafo del Art. 104 prescribe: *Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.*

3. La jurisdicción coactiva adolece de un proceso y un procedimiento propio. Para su aplicación se toman normas del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo.
4. Dentro de la jurisdicción coactiva no existe jerarquía alguna; no hay línea vertical salvo en la aplicación de algunos recursos que conoce la jurisdicción contencioso administrativa.
5. Solo procede para el recaudo de obligaciones fiscales taxativamente señaladas en las normas legales.
6. La única parte facultada para accionar y pretender en esta jurisdicción son las entidades de derecho público. La administración es juez y parte en los procesos coactivos.
7. Debido al interés general perseguido, la Constitución y la ley permiten que el propio acreedor, es decir, el Estado, ejecute al deudor, en virtud del poder exorbitante que se le ha conferido a las entidades públicas.

8. El proceso de jurisdicción coactiva se adelanta conforme al proceso ejecutivo civil regulado por el C.P.C, hoy CGP. El proceso coactivo administrativo derivado de los contratos estatales es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en la forma como lo regula la Ley 80 de 1993 y como lo determinó la Sentencia del 29 de noviembre de 1994 del Consejo Superior de la Judicatura.

9. El control jurisdiccional de esta jurisdicción recae sobre la rama contenciosa administrativa en lo que tiene que ver con los recursos interpuestos sobre las decisiones tomadas por la administración en ejercicio de su poder coactivo.

Bien pareciera por todo lo anterior que la jurisdicción coactiva es un cuerpo judicial autónomo.

Pero no es así.

La jurisdicción coactiva si bien, en su calidad de facultad exorbitante del Estado lo pareciera, debe aplicarse conforme a normas y formulas procesales judiciales para poder lograr su cometido.

Si bien tiene unas características especiales, debe circunscribirse al proceso civil o administrativo lo que nos lleva a manifestar que la tridivisión del poder como la concibió Montesquieu no corresponde ni técnica ni prácticamente a la estructura real del Estado moderno.

CONCLUSIÓN

LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO EXCEPCIÓN AL PODER JUDICIAL

La pregunta que sirvió de fundamento a esta tesis fue sí la jurisdicción coactiva constituye una excepción al poder judicial o jurisdiccional.

Antes de decidir si la jurisdicción coactiva es o no es una excepción al poder judicial conviene decir lo siguiente:

El legislador buscó, con la creación de esta prerrogativa a favor del Estado, una gran descongestión judicial. La finalidad en sí es muy buena siempre y cuando el proceso coactivo se adelante conforme a la normatividad y sin violar el debido proceso.

Sin embargo, también se debe decir que al Estado le ha faltado, más fortaleza y dominio de este tema por parte de las entidades que lo representan, ya que han pasado varios años desde que se les facultó para esto, y aun no se han recuperados de forma vigorosa, todos los dineros adeudados al mismo, aun estando

facultado para hacerlo, este es paquidérmico, por lo que se convierte dicho procedimiento en ineficaz, al no darle el uso para el cual se creó.

Si bien es cierto, el Estado tiene en sus manos un gran poder, ese poder exorbitante no le da carta abierta a hacerse del poder de la toga y saltar en pedazos el orden jurídico con tal de recuperar unos dineros fiscales que le adeudan.

Lo cierto es que si todas las diferencias surgidas entre el estado y sus acreedores fueren a la jurisdicción estaríamos ante una congestión procesal muy superior. El espíritu de la norma es claro y de alguna manera cumple con su finalidad.

La digresión, motivo de análisis en esta tesis es que el Estado, vistiéndose como juzgador coactivo, se cubre con el ropaje de los jueces y esa es la excepción planteada y analizada.

El Consejo de Estado, al explicar la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva manifestó lo siguiente:

“La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas relacionados

por Hariou 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 ésa jurisdicción se cobran al 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 ésa la diferencia más sustancial y trascendente que existe entre el juicio ejecutivo del derecho privado y los que se sigan por la jurisdicción coactiva; el fundamento de aquellos son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de estos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades derecho público y por mayo los cuales establecen tributos o contribuciones.”²⁵

Se deduce del pronunciamiento anterior que siempre ha existido el concepto que manifiesta la gran exorbitancia que

²⁵ Sentencia del 25 de marzo de 1969. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. CP: Dr. Hernando Gómez Mejía.

tiene la jurisdicción coactiva frente la jurisdicción ordinaria, esto es, precisa el Consejo de Estado, el carácter de juez y parte en los procesos que ejecutan a los contribuyentes ante las obligaciones adquiridas a favor del Estado y que no son pagadas.

A grandes rasgos, la jurisdicción coactiva tiene por objeto permitirle a una persona pública iniciar y adelantar por sí misma, un proceso compulsivo que permite hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular.

Lo anterior, claro está, lo hace por medio de uno sus funcionarios facultados por la ley, como una excepción, que tiene por objeto facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Se trata, entonces, de un procedimiento que se ha instituido por el legislador, a favor del ejecutivo, para ser mucho más expedito el cobro de algunos créditos.

De hecho, la Corte Constitucional también se ve avocada a tal dilema.

En Sentencia C – 224 de 2013 expresa:

La calificación del cobro coactivo como una actividad jurisdiccional o como una actividad administrativa, ha sido objeto de una amplia controversia.

En primer lugar, los criterios “clásicos” de diferenciación entre la función judicial y la administrativa han perdido progresivamente su validez, y las fronteras entre una y otra se han desdibujado paulatinamente en la medida en que la estructura y el funcionamiento de los Estado se ha tornado más complejo.

En este contexto, una amplia gama de actividades y procedimientos estatales se encuentran en una especie de “zona de penumbra” entre administración y jurisdicción, entremezclándose elementos de una y otra categoría; así por ejemplo, suele presentarse una “procedimentalización formal” de la actividad administrativa, que la asemeja cada vez más a la que se surte en los estrados judiciales: ordenación de actos dirigida a la adopción de una decisión final, fases y etapas del procedimiento, amplio reconocimiento del principio de contradicción, entre otros; de igual modo, la exigencia de una justificación “reforzada” de las determinaciones de la administración

pública, especialmente en materia sancionatoria, pone en evidencia su parentesco y afinidad con las funciones judiciales; asimismo, los trámites llevados a cabo por instancias administrativas versan sobre asuntos y materias que anteriormente estaban asignadas a los jueces, como imposición de sanciones, resolución de controversias entre particulares, definición o restricción de derechos, o ejecución de créditos en favor de la administración pública.²⁶

Siempre se ha presentado, no sólo en Colombia sino en otros países que derivan su ordenamiento de los estatutos normativos romanos, que la controversia siempre ha existido sobre el tema de si la jurisdicción coactiva es o no una excepción al poder judicial, es decir, fragua y violenta, de alguna manera, la tridivisión del poder.

Esta controversia no sólo ha existido entre teóricos y jurisconsultos del derecho sino entre las altas cortes de los países.

²⁶ Sentencia C – 224 de 2013. MP: Dr. Luis Guillermo Guerrero Vélez. Gaceta Constitucional

Se ha visto, según los precedentes históricos jurisprudenciales que una misma Corte a cambiado de parecer de un tiempo a otro, aceptando la jurisdicción coactiva como una excepción al poder judicial o haciéndola parte del mismo.

En párrafos anteriores se habló de la diferencia entre jurisdicción ordinaria, jurisdicción coactiva y el simple término de jurisdicción, con el fin de recabar conceptos que puedan llegar a explicar claramente el fin que se persigue.

De ahí la controversia para unos, para otros la confusión.

La Corte Constitucional no arroja claridad sobre el asunto ya que no ha podido ponerse de acuerdo y aboga por las dos teorías. De una parte dice que es una especie de función jurisdiccional de la administración y que por ello cumple con las funciones de juez y parte, y por otra parte manifiesta que es solo una función administrativa que le otorga la ley. Veamos.

Así las cosas, los criterios tradicionales de diferenciación entre la función judicial y la administrativa tienen hoy en día una utilidad muy marginal: la idea de que la decisión judicial es el resultado de la aplicación de la ley al caso

particular mientras que la actividad administrativa es esencialmente discrecional; la idea de que las providencias judiciales están precedidas de procedimientos altamente formalizados, mientras que los actos administrativos no tienen este componente; la idea de que la función jurisdiccional tiene los atributos de imparcialidad, independencia e inamovilidad, que no necesariamente se predicen de la administrativa; y la idea de que las decisiones judiciales tienen efectos definitivos y fuerza de cosa juzgada.

Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica.

En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que

cumplir los requisitos del amparo contra providencias judiciales, que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judiciales, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro (sentencias T-628 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-604 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-396 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-939 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-798 de 2003; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-919 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-649 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-558 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1515 de 2000; T-445 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; en el Consejo de Estado, por el contrario, se han sostenido diversas tesis en esta materia: así, en la Sección Cuarta, por ejemplo, ha prevalecido la idea de que se trata de una actuación administrativa, mientras que en las demás salas se han sostenido ambas teorías.

Este dilema ha generado un amplísimo debate que aún no ha sido zanjado en el ordenamiento jurídico colombiano.

Pronunciamientos van y vienen al respecto. Unos a favor y otros en contra. El siguiente es un salvamento de voto en Sentencia C – 224 de 2013 hecho por la magistrada Dra. María Victoria Calle Correa

La mayoría de la Sala dijo que la Corte debía abstenerse de responder esa cuestión, sobre la base de que históricamente “ha dado lugar a un amplio debate que aún no ha concluido satisfactoriamente”. Parecía entonces que la Corte no se iba a decantar por ninguna de las posiciones del debate.

No obstante, a continuación, la propia sentencia dijo que las normas controladas debían declararse inexecutable porque si la propia administración no puede efectuar de forma directa el cobro coactivo, y tiene por tanto que delegar esta tarea en los particulares, entonces este “procedimiento debe retornar a su agente natural, es decir, a la judicatura”, con lo cual luego parece reconocer

*que en realidad el cobro coactivo sí es entonces
jurisdiccional.*²⁷

Así las cosas, el dilema continúa...

²⁷ Aclaración de voto de la magistrada María Victoria Calle Correa a la Sentencia C-224/13

BIBLIOGRAFÍA

1. ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto. Servicios Públicos Domiciliarios, proveedores y régimen de controles. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2006.
2. AZULA CAMACHO, Jaime. *Manual de Derecho Procesal Civil: Procesos Ejecutivos*. Ed. Temis. Bogotá 2001
3. CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000.
4. Código Contencioso Administrativo. Editorial Temis. Bogotá 2006.
5. Código de Procedimiento Civil. Ed. Leyer. Bogotá 2007
6. *Concepto 016693-05 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
7. *Concepto 092 de 2007 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.
8. *Concepto 199 de 2000 de la Procuraduría General de la Nación*
9. *Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil - Bogotá, D. E., quince (15) de mayo de mil novecientos ochenta y seis (1986). CP: Doctor Humberto Mora Osejo. Referencia: Consulta. Radicación: N° 023.*

10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. CP: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 1º de junio de 2001. Rad. 1998-00419-01.
11. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. CP: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Radicado 11744 del 13 de julio de 2000
12. Constitución Política de Colombia. Editorial Temis Bogotá 2006.
13. Decreto 1693 de 1997
14. Sentencia del 25 de marzo de 1969. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. CP: Dr. Hernando Gómez Mejía.
15. Decreto 1725 de 1997
16. *Decreto No. 2174 de 1992 por el cual se reglamenta el artículo 112 de la ley 6 de 1992.*
17. *Directriz Jurídica No. 004- 2006 del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*
18. *ESCOBAR VÉLEZ, Edgar Guillermo. El Proceso de Jurisdicción Coactiva. Señal Editora Segunda edición. Medellín. 1999*
19. *ESCOBAR VÉLEZ, Edgar Guillermo. El Proceso de Jurisdicción Coactiva. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Séptima edición. Medellín. 2014*

20. GONZALEZ TOBÓN, Darío. *Administración Coactiva*. 9ª edición. Librería Jurídica Wilches. Bogotá 1999
21. *Guía de Procedimiento para el cobro ejecutivo por Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Educación Nacional*.
22. Ley 1066 de 2006
23. Ley 222 de 1995 (Reforma al Código de Comercio)
24. Ley 225 de 1995 (Reforma Tributaria)
25. Ley 446 de 1998
26. *Ley 6ª de 1992*
27. *Manual de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Transporte. Cartilla Básica*.
28. PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. La Jurisdicción Coactiva en los Contratos Administrativos. Revista Auditoría. Empresas Públicas de Medellín. Diciembre de 1999.
29. *Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. Contraloría Departamental del Valle del Cauca*.
30. RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. *Derecho tributario sustancial y procedimental*. Editorial Temis. Bogotá 1995
31. RODRÍGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis. Bogotá 2002
32. *Sentencia C - 294 de 1995*
33. *Sentencia C – 449 de 2002*
34. *Sentencia C – 459 de 1994*

35. *Sentencia C - 666 de 2000*
36. *Sentencia C – 919 de 2002*
37. *Sentencia T - 1013 de 1999*
38. *Sentencia T - 282 de 2001*
39. *Sentencia T - 300 de 1997*
40. *Sentencia T - 445 de 1994*
41. *Sentencia T - 447 de 2000*
42. *Sentencia T - 449 de 1998*
43. *Sentencia T – 453 de 2000*
44. *Sentencia T - 704 de 1998*
45. VELÁSQUEZ G., Juan Guillermo. Los procesos ejecutivos.
9ª edición. Señal Editora. Medellín 2003
46. YOUNES MORENO, Diego. Nuevo régimen de control
fiscal: la jurisdicción coactiva. Ediciones jurídicas DIKÉ.
Medellín 1995