

CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Resolución por parte del Magistrado Ponente / LEY 1395 de 2010 - Modificaciones en materia de expedición de autos interlocutorios de única, primera o segunda instancia, en materia contencioso administrativa

Si bien, en principio, el conocimiento del presente asunto correspondería a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que el Despacho está habilitado para definir el conflicto de competencias planteado, de conformidad con lo establecido en las leyes 1285 de 2009 y 1395 de 2010, toda vez que la competencia funcional para decidir la presente controversia tiene su origen en el artículo 37 de la ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), modificado parcialmente por el artículo 12 de la ley 1285 de 2009. En efecto, con la expedición de la ley 1395 de 2010, se modificó de manera general la competencia para proferir los autos interlocutorios de única, primera o segunda instancia, en materia contencioso administrativa, razón por la que en el artículo 61 de ese ordenamiento normativo se adicionó una nueva disposición al C.C.A. Ahora bien, en virtud de la vigencia de la ley 1395 de 2010, la competencia está radicada en el Despacho a cuyo cargo se encuentra asignado el proceso, según los mandatos de esta normatividad; lo anterior, como quiera que esta Corporación ha sido enfática al señalar que la competencia no se relaciona con la ritualidad y sustanciación de los procesos, razón por la que no resultan aplicables las directrices del artículo 40 de la ley 153 de 1887, que regula los efectos de las leyes procesales en el tiempo. Así las cosas, al ser la competencia una materia sustancial que no está vinculada por los parámetros del artículo 40 ibidem, es evidente que cualquier modificación que se produzca sobre la misma operará de manera inmediata, razón por la que, en el caso concreto, aquella se encuentra asignada en cabeza del Consejero Ponente, máxime si se tiene en cuenta que en el tema de conflictos de competencia no opera la regulación contenida en el artículo 164 de la ley 446 de 1998. De allí que, se insiste, al no estar contenido el conflicto de competencias en un recurso, ni constituir un incidente en el proceso, ni materializar un término judicial, ni relacionarse con la práctica de pruebas, es evidente que cualquier modificación en relación con la competencia para definirlo opera de manera inmediata, sin que se aplique el principio de la perpetuatio jurisdictionis, como lo ha precisado la doctrina con especial sindéresis.

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE SECCIONES DEL CONSEJO DE ESTADO - Para conocer del recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO QUE RESUELVE EXCEPCIONES DE MERITO EN PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA - Competencia para conocer de su apelación / PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA - Es de naturaleza administrativa / PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA - Es objeto de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra algunos de sus autos / JURISDICCION COACTIVA - Autos susceptibles de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / JURISDICCION COACTIVA - Se desarrolla a través de un procedimiento mixto. Administrativo y judicial / COMPETENCIA DE LA SECCION PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO - No es un proceso de jurisdicción coactiva de naturaleza tributaria / COBRO COACTIVO DE OBLIGACION FISCAL - Corresponde a la Sección Primera del Consejo de Estado y no a la Sección Cuarta

El conflicto planteado está dirigido a determinar cuál es la Sección competente para conocer del recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el auto que, a su vez, resolvió las excepciones de mérito en un proceso de jurisdicción coactiva. Según lo

ha señalado esta Corporación, el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa y, por lo tanto, es procedente interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los siguientes autos: i) el que contenga el mandamiento de pago; ii) el que decida las excepciones de fondo; iii) el que apruebe la liquidación del crédito, y iv) el que decreta nulidades procesales. Como se aprecia, la jurisdicción coactiva a cargo de las entidades públicas se desarrolla a través de un procedimiento mixto que mientras es adelantado por la administración pública es de carácter administrativo, y una vez demandadas las decisiones ante la jurisdicción adquiere la connotación de judicial. Ahora bien, los autos cuestionados fueron proferidos dentro de un trámite de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Municipal de Itagüí, razón por la que la norma de competencia jurisdiccional no es la contenida para la Sección Cuarta en el numeral 6 del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003, sino la atribuida, de forma residual, a la Sección Primera de esta Corporación y que se encuentra establecida en el numeral 8 del artículo 13 ibidem, en cuanto asigna en cabeza de esta última Sala la facultad de decidir “todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia.” Por consiguiente, al no ser el proceso de jurisdicción coactiva de naturaleza tributaria, no es la Sección Cuarta la competente para conocer del proceso, sino la Sección Primera en virtud de la competencia residual que le fue asignada por la ley y por el reglamento de la Corporación, más aún si, se itera, el trámite de jurisdicción coactiva en el caso concreto se refiere al cobro de una obligación fiscal y no tributaria.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el tema, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de agosto de 2006, exp. 14807, M.P. Alier E. Hernández Enríquez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá, D. C., tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-01250-00(C)

Actor: MAURICIO TABARES GRISALES

Demandado: CONTRALORIA MUNICIPAL DE ITAGÜI

Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Decide el Despacho, el conflicto de competencias negativo surgido entre las Secciones Cuarta y Primera de esta Corporación.

I. ANTECEDENTES

- 1) El señor Mauricio Tabares Grisales, mediante apoderado judicial, y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó que se declaren nulos los autos Nos. 145 de 25 de noviembre de 2002 y 06 de 17 de enero de 2003, el primero por medio del cual se resolvieron las excepciones de fondo dentro del proceso de jurisdicción coactiva No. 005 de 2002, y el segundo en el que se definió el recurso de reposición interpuesto contra el inicial (fls. 112 a 130 cdno. ppal. 2).
- 2) La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y denegó la medida de suspensión provisional (fls. 1 a 3cdno. ppal. 1º).
- 3) El proveído mencionado fue apelado por la parte actora y fue repartido a la Sección Tercera de esta Corporación. En proveído de 14 de mayo de 2004, fue admitido por el respectivo Despacho (fl. 11 cdno. ppal. 1º).
- 4) Encontrándose para decidir, el 20 de enero de 2006, la Consejera Directora del proceso, Doctora Ruth Stella Correa Palacio, decidió remitir el asunto por competencia a la Sección Cuarta de esta Corporación (fl. 13 y 14 cdno. ppal. 1º).
- 5) La Sección Cuarta en providencia de 8 de febrero de 2007, ordenó remitir el proceso a la Sección Primera por competencia (fl. 18 cdno. ppal. 1º).
- 6) Una vez efectuado el reparto en la Sección Primera de la Corporación, en auto de 26 de febrero de 2007, el Consejero Ponente decidió promover conflicto de competencias entre esa Sección y la Sección Cuarta (fl. 22 cdno. ppal. 1º).
- 7) Derrotada la ponencia presentada por el señor Consejero Gerardo Arenas Monsalve, en el mes de julio de 2009, le correspondió por reparto a este Despacho el conocimiento del asunto para adoptar la decisión que desate el mencionado conflicto (fl. 37 cdno. ppal. 1º).

II. CONSIDERACIONES

Si bien, en principio, el conocimiento del presente asunto correspondería a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que el Despacho está habilitado para definir el conflicto de competencias planteado, de conformidad con lo establecido en las leyes 1285 de 2009 y 1395 de 2010, toda vez que la competencia funcional para decidir la presente controversia tiene su origen en el artículo 37 de la ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), modificado parcialmente por el artículo 12 de la ley 1285 de 2009, precepto este último que dispone:

“ARTÍCULO 12. Modifícase el numeral 1 del artículo 37 de la ley 270 de 1996 y adicionase (sic) un párrafo:

“1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

“Parágrafo: Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre Secciones de un mismo Tribunal Administrativo, serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno.”

En efecto, con la expedición de la ley 1395 de 2010, se modificó de manera general la competencia para proferir los autos interlocutorios de única, primera o segunda instancia, en materia contencioso administrativa, razón por la que en el artículo 61 de ese ordenamiento normativo se adicionó una nueva disposición al C.C.A., cuyo contenido es el siguiente:

“El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

“Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1,2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia.”

Ahora bien, en virtud de la vigencia de la ley 1395 de 2010, la competencia está radicada en el Despacho a cuyo cargo se encuentra asignado el proceso, según los mandatos de esta normatividad; lo anterior, como quiera que esta Corporación ha sido enfática al señalar que la competencia no se relaciona con la ritualidad y sustanciación de los proceso, razón por la que no resultan aplicables las directrices del artículo 40 de la ley 153 de 1887, que regula los efectos de las leyes procesales en el tiempo¹.

Así las cosas, al ser la competencia una materia sustancial que no está vinculada por los parámetros del artículo 40 *ibidem*, es evidente que cualquier modificación que se produzca sobre la misma operará de manera inmediata, razón por la que, en el caso concreto, aquella se encuentra asignada en cabeza del Consejero Ponente, máxime si se tiene en cuenta que en el tema de conflictos de competencia no opera la regulación contenida en el artículo 164 de la ley 446 de 1998, que establece:

“En los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren empezado a correr, los incidentes en curso, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación.”

De allí que, se insiste, al no estar contenido el conflicto de competencias en un recurso, ni constituir un incidente en el proceso, ni materializar un término judicial, ni relacionarse con la práctica de pruebas, es evidente que cualquier modificación en relación con la competencia para definirlo opera de manera inmediata, sin que se aplique el principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, como lo ha precisado la doctrina con especial *sindéresis*:

“Significa este principio que es la situación de hecho existente en el momento de admitirse la demanda, la determinante de la competencia para todo el curso del proceso, sin que las modificaciones posteriores puedan afectarla.

¹ “Las leyes concernientes á la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado á correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

“La *perpetuatio jurisdictionis* no existe frente a las nuevas leyes procesales, y sólo se aplica para las circunstancias de hecho que determinan la competencia en relación con estos factores: valor, territorio o domicilio y calidad de las partes. **Si la nueva ley cambia la competencia o la rama jurisdiccional que debe conocer del proceso, tiene aplicación en los procesos en curso.**” (Negrillas adicionales).

El conflicto planteado está dirigido a determinar cuál es la Sección competente para conocer del recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el auto que, a su vez, resolvió las excepciones de mérito en un proceso de jurisdicción coactiva.

Según lo ha señalado esta Corporación, el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa y, por lo tanto, es procedente interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los siguientes autos: i) el que contenga el mandamiento de pago; ii) el que decida las excepciones de fondo; iii) el que apruebe la liquidación del crédito, y iv) el que decrete nulidades procesales.

Sobre el particular, en sentencia del 30 de agosto de 2006, la Sección Tercera del Consejo de Estado recogió y trazó la línea jurisprudencial de las Altas Cortes, así como de las Secciones que integran esta Corporación, para concluir, *in extenso*, lo siguiente²:

“1.5. Recapitulando, de todo lo dicho, se podría sintetizar lo siguiente:

“a. Hay casos en los que los créditos a favor del Estado se deben ejecutar ante el juez competente; es decir, que está excluida la jurisdicción coactiva. Tal es el caso de los procesos ejecutivos originados en contratos estatales (artículo 75 de la ley 80 de 1993), o en decisiones judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa, con excepción de las originadas en acciones de repetición.

“b. En otros, la administración tiene la opción de acudir al juez civil del circuito o de hacer efectivo el crédito, directamente, por cobro coactivo; tal es el caso de las obligaciones tributarias a favor la DIAN (artículos 823 y 843 del Estatuto Tributario).

“c. Si se decide por lo primero, se originará un proceso judicial; pero ante la segunda opción, el procedimiento por cobro coactivo está legalmente definido, como un procedimiento administrativo (artículo 823 del Estatuto Tributario); la ley establece que podrán impugnarse

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de agosto de 2006, exp. 14807, M.P. Alier E. Hernández Enríquez.

ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos que deciden sobre excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución (artículo 835 del Estatuto Tributario) y, por interpretación jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, tal posibilidad se ha extendido, por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a todos los actos que se presenten en el curso del cobro coactivo, tales como embargos, el remate de bienes del ejecutado, la aprobación del mismo, su cumplimiento y el pago al acreedor, el fraccionamiento del título judicial, la liquidación del crédito y las costas del proceso, etc.

“d. Existen, en tercer lugar, algunos eventos en los que no existe definición legal sobre la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva, como en el caso en que se otorga esa atribución, por vía general, a entidades nacionales mediante el artículo 112 de la ley 6ª de 1992.”

“(…) Como se ha visto, in extenso, las decisiones jurisdiccionales se encaminan más por reconocer que se trata del ejercicio de una función administrativa; hacia allá tienden tanto la Corte Suprema de Justicia, en la época en que tenía confiada la guarda de la Constitución Política, la Corte Constitucional, después, y buena parte de las formaciones del Consejo de Estado. Esta afirmación no impide reconocer que otra parte de las decisiones se han inclinado por atribuir carácter jurisdiccional al proceso de cobro por jurisdicción coactiva.

“De modo que, con miras a tomar una postura en el debate, la Sala debe examinar los argumentos esgrimidos desde cada uno de los indicados puntos de vista, bien para adherir a uno de ellos o para formular un tercer criterio.

“El punto de partida será el inciso tercero³ del artículo 116 de la Constitución Política y del ordinal segundo⁴ del artículo 13 de la ley 270 de 1996, que establecen, al tiempo, una permisión y una prohibición; de un lado se autoriza a la ley para que, de modo excepcional, pueda atribuir función jurisdiccional, en materias precisas, a autoridades administrativas determinadas. La excepcionalidad, la precisión de materias y la determinación de las autoridades administrativas constituyen exigencias para la adopción de este sistema. De otro lado, existe una prohibición: tal procedimiento está vedado para la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

“Como se trata de una atribución excepcional, es menester que se encuentre consagrada, de manera expresa, la asignación de

³ “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.”

⁴ “Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la constitución política:...

“2. Las autoridades administrativas, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal.”

funciones jurisdiccionales a la administración; de otro modo, habrá de entenderse que se trata de funciones administrativas, aspecto éste que ha quedado enfatizado en la jurisprudencia que atrás se dejó transcrita.

“En este caso, como se anunció antes, la ley no ha manifestado de manera expresa que se trata de una función jurisdiccional confiada a la administración, razón por la cual, en principio habría que, aplicando la regla general, concluir que se trata de una función administrativa.

“El argumento anterior se robustece si se considera que el denominado procedimiento de cobro por jurisdicción coactiva lo que realmente hace es ejecutar un crédito en favor del Estado, o mejor, la obligación a cargo del particular, los cuales han quedado previamente definidos por un acto administrativo en firme.

“Ninguna diferencia existe entre este proceder y el previsto en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo que preceptúa:

“Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos. 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.”

“Corolario de esta disposición legal es el artículo 68 del mismo código, cuya primera parte regula el ejercicio de la función administrativa (artículos 1 a 81), como se desprende con claridad de su artículo primero. Pues bien, el mencionado artículo 68 establece cuándo los documentos allí relacionados prestan mérito ejecutivo para ser cobrados por jurisdicción coactiva, sin necesidad de remitirse, para ello, al Código de Procedimiento Civil.

“Vistas las cosas así, resulta lógico deducir que la jurisdicción coactiva no es nada distinto de la denominada autotutela ejecutiva de la administración de la cual constituye solamente una especie, es decir, es una forma especial de llevarla a cabo.

“Si la naturaleza propia de esta actividad estatal desarrollada por la administración es la administrativa, poca o ninguna relevancia tiene que el procedimiento a través del cual la misma se desarrolla, sea el previsto para el proceso ejecutivo en el Código de Procedimiento Civil. Son frecuentes los procedimientos administrativos para cuyos trámites – en forma total o parcial- se remiten a dicho código (incluso el procedimiento general – Código Contencioso Administrativo- lo hace, por ejemplo en materia de pruebas), sin que por esa y única razón los mismos hayan merecido el calificativo de jurisdiccionales.

“Por el contrario, si bien la sentencia C-666 de 2000 de la Corte Constitucional no tomó partido (en su parte considerativa) por la naturaleza jurídica del trámite coactivo – como atrás se precisó-, es lo cierto que su decisión de condicionar la constitucionalidad del

artículo 112 de la ley 6ª de 1992, en cuanto tiene que ver con los organismos vinculados, "... a que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación provenientes de funciones netamente administrativas...", está indicando, a las claras, que la jurisdicción coactiva es una parte del poder administrador del Estado; en efecto, si de función jurisdiccional se tratara, el condicionamiento de la sentencia perdería por completo su sentido, pues nada impediría, - desde la óptica constitucional- que una atribución semejante se hiciera a la jurisdicción excepcionalmente ejercida por autoridades administrativas, vista la circunstancia de que el artículo 116 de la Constitución Política sólo restringió tal posibilidad al juzgamiento e investigación de delitos.

"Esta visión, por otra parte, es la misma que, en su momento había expuesto la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 26 de junio de 1990, cuando, al declarar la inexecutable del artículo 11 del decreto 2304 de 1989 se fundó en la naturaleza administrativa del cobro coactivo de los créditos a favor del Estado, y la que, después se manejó en la sentencia T-445/94 y en la C-919/02.

"Hay una razón adicional que milita en favor de esta tesis: las definiciones legales que existen en materia de jurisdicción coactiva, han optado por darle naturaleza administrativa; tal ocurre, por ejemplo en el caso del Estatuto Tributario, artículo 823, y se puede deducir de las normas correspondientes de la ley 42 de 1993 (artículos 90 y siguientes), en cuanto atribuye esa potestad a la Contraloría. De modo que, desde la perspectiva legal, el cobro de créditos que favorecen al Estado reviste carácter jurisdiccional cuando se confían a los jueces (artículo 75 de la ley 80, o la opción de acudir a los jueces civiles del circuito, artículo 843 del Estatuto Tributario), y administrativo cuando se atribuye a funcionarios administrativos a través de la jurisdicción coactiva.

"Corolario de lo anterior es que el artículo 112 de la ley 6ª de 1992, in fine, permita que la autoridad competente otorgue poderes, bien a funcionarios de las respectiva entidad que fuesen abogados, o, incluso a apoderados externos que revistan la misma calidad, permisión que resultaría del todo exótica y de dudosa constitucionalidad si su carácter fuese jurisdiccional.

"El asunto tiene, sin embargo, una variante que la Sala no puede soslayar: es la intervención del juez administrativo en el procedimiento de jurisdicción coactiva.

"En efecto, el artículo 133⁵ -hoy vigente- del Código Contencioso Administrativo, atribuye el conocimiento, en segunda instancia, a los administrativos:

⁵ El artículo reformado establecía lo siguiente: "Artículo 133. Modificado. D.E. 597/88, art. 2º. Los tribunales administrativos conocen, en segunda instancia, de las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000) (\$ 16.610.000 de enero 1º de 2006 a 31 de diciembre de 2007), y de las consultas de las sentencias

“Modificado ley 446 de 1998, artículo 41. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia:

(...)

“2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

“3. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

“Otro tanto prescribe el artículo 134C ibidem, para los eventos en que la cuantía del proceso fuere inferior a los 500 salarios mínimos legales mensuales, solo que -esta vez- el conocimiento corresponde a los jueces administrativos; únicamente se diferencia del artículo transcrito, en que el ordinal tercero determina que conocerán, además, de la consulta de sentencias en que el ejecutado estuvo representado por curador ad litem.

“Las normas citadas modifican y extienden el control de la jurisdicción contencioso administrativa sobre los procedimientos de cobro coactivo adelantados por la administración. En efecto, si bien se deja en manos de la administración la decisión sobre las excepciones y sobre otros aspectos del procedimiento que, como se ha visto reviste carácter administrativo, el conocimiento y la resolución de los recursos de apelación se atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa, en una clara función jurisdiccional.

“Es en este contexto que se profieren las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de siete de mayo de 1991, 20 de agosto de 2002 y 18 de octubre de 2005, resolviendo recursos extraordinarios de anulación o de súplica extraordinaria frente a sentencias de las secciones del propio Consejo proferidas en virtud de las competencias a que se refería el numeral 3ª del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, hoy modificado.

“Se genera, así, un procedimiento administrativo que, en tanto está sujeto – parcialmente- al control jurisdiccional contencioso administrativo, origina también procedimientos o actos jurisdiccionales.

“En resumen, el ordenamiento jurídico colombiano prevé esta clase de fórmulas para el cobro de los créditos en favor del Estado:

“1. Ante los jueces administrativos por vía del proceso ejecutivo.

“2. Recurriendo ante los jueces civiles, mediante el mismo proceso ejecutivo; o por la propia administración, en asuntos tributarios por medio del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva; en este último caso, los actos serán impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa.

“3. Mediante el procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, sujeto, parcialmente, al control del juez contencioso administrativo; en este último caso, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de funcionarios administrativos y jurisdiccional en los eventos en que la ley obliga a remitir las decisiones o la resolución de los recursos a funcionarios de la esta índole.

“4. El artículo quinto⁶ de la ley 1066 de 2006 establece que, se aplicará el procedimiento administrativo de cobro coactivo del Estatuto Tributario en todas “las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones 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”. Sin duda, la nueva ley amplía, de manera significativa, las situaciones, en las cuales, el cobro coactivo constituye el ejercicio de una función administrativa, por definición legal.

“(…) Se debe advertir, además que, de acuerdo con el párrafo 1° del citado artículo 5° de la ley 1066 del 2006, quedan excluidas de dicha regulación “las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que

⁶ **“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 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.

“*Parágrafo 1°.* Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

“*Parágrafo 2°.* Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario.

“*Parágrafo 3°.* Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y norma s reglamentarias.”

las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares”...

Por último, la Sala considera necesario anotar que del solo hecho de que la ley utilice el vocablo “jurisdicción”, para referirse al cobro coactivo, y de “sentencia”, para aludir la providencia que decide sobre las excepciones, no se sigue que la ley esté atribuyendo una función jurisdiccional a la administración. Para demostrarlo basta recordar que el artículo 170 del Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, denomina “fallo” al acto que decide un proceso de esa naturaleza, sin que por ello pueda afirmarse que el mismo revista naturaleza jurisdiccional. Si la atribución de funciones jurisdiccionales a los funcionarios administrativos es de carácter excepcional y si, por lo tanto necesita de atribución y calificación expresa de la ley, no puede fundarse tal carácter sobre simples deducciones de vocablos equívocos usados por el legislador.”

Como se aprecia, la jurisdicción coactiva a cargo de las entidades públicas se desarrolla a través de un procedimiento mixto que mientras es adelantado por la administración pública es de carácter administrativo, y una vez demandadas las decisiones ante la jurisdicción adquiere la connotación de judicial.

Ahora bien, los autos cuestionados fueron proferidos dentro de un trámite de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Municipal de Itagüí, razón por la que la norma de competencia jurisdiccional no es la contenida para la Sección Cuarta en el numeral 6 del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003, sino la atribuida, de forma residual, a la Sección Primera de esta Corporación y que se encuentra establecida en el numeral 8 del artículo 13 *ibidem*, en cuanto asigna en cabeza de esta última Sala la facultad de decidir “*todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia.*”

Por consiguiente, al no ser el proceso de jurisdicción coactiva de naturaleza tributaria, no es la Sección Cuarta la competente para conocer del proceso, sino la Sección Primera en virtud de la competencia residual que le fue asignada por la ley y por el reglamento de la Corporación, más aún si, se itera, el trámite de jurisdicción coactiva en el caso concreto se refiere al cobro de una obligación fiscal y no tributaria.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

Primero. Declarar que la competente para conocer del presente asunto es la Sección Primera de esta Corporación.

Segundo. Remítase el expediente a la Secretaría de esa Sección para que efectúe el respectivo reparto.

Tercero. Comuníquese esta providencia a la Sección Cuarta de la Corporación.

Notifíquese y cúmplase,

ENRIQUE GIL BOTERO