

FINDETER - Entidad vinculada al Ministerio de Hacienda / FINDETER - Ejercicio de funciones administrativas / JURISDICCION COACTIVA - Por FINDETER para el cobro de créditos generados en los actos administrativos de liquidación de los convenios de cofinanciación

Según el criterio del demandante, FINDETER no se encuentra facultada para procesos de cobro coactivo, pues por tratarse de una sociedad por acciones, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, no puede cumplir funciones administrativas. Al mismo tiempo, el hecho de atribuirse facultades en materia de jurisdicción coactiva, no se compadece con el debido proceso. Por lo anterior, el Decreto 3734 de 2005 debe ser retirado del ordenamiento jurídico, por ser contrario a derecho (...) Según el criterio de la Sala (...) el artículo 2° del Decreto acusado, por su parte, guarda estrecha relación con el enunciado normativo del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, en tanto se refiere al uso de la jurisdicción coactiva por parte de FINDETER para el cobro de créditos generados en los actos administrativos de liquidación de los convenios de cofinanciación. Resulta totalmente claro para la Sala que el mencionado precepto legal faculta de manera expresa a las entidades vinculadas para adelantar ese tipo de actuaciones y procedimientos. Siendo FINDETER, un organismo vinculado al Ministerio de Hacienda, resulta fácil colegir que lo dispuesto en el artículo 112 de la ley 6ª de 1992 también le es aplicable. Es del caso mencionar además que el Decreto Reglamentario en mención es compatible con el sentido o alcance modulado que la sentencia C-666 del año 2000 proferida por la Corte Constitucional le imprimió al artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, al declarar su constitucionalidad condicionada (...) En efecto, el acto enjuiciado es de suyo concordante con dicho alcance, siendo claro que aquél se refiere al cobro de acreencias liquidadas mediante actos administrativos, lo cual implica de suyo el ejercicio de una función administrativa, por cuanto sólo en ejercicio de esa función es que FINDETER, como cualquier otra entidad pública de cualquier sector y relación administrativa (adscrita o vinculada), e incluso particular, puede expedir actos administrativos. De allí que en el artículo 81 de la Ley 489 de 1998 se establezca de manera expresa que “Los actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos en ejercicio de funciones administrativas son actos administrativos y se sujetan a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.” En idéntico sentido el artículo 112 ejusdem, refiriéndose a los actos unilaterales proferidos por particulares que han celebrado convenios con entidades privadas para el ejercicio de funciones administrativas, “[...] están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos.” Por lo demás, el artículo 1° del Código Contencioso Administrativo prevé que “Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas.” De allí que los actos unilaterales que se profieran en ejercicio de la referida función administrativa y tengan un efecto jurídico definitivo, mediante los cuales se imponga a un particular la obligación de pagar una suma líquida de dinero a favor de la autoridad que lo profirió, adquieren, al quedar en firme, la condición de títulos ejecutivos que pueden ser cobrados por el procedimiento de cobro coactivo, que entre otras es la expresión más prístina, no solo de aquello que el tratadista Eduardo García de Enterría denomina “la potestad de autotutela administrativa” sino del atributo conocido como “ejecutoriedad de los actos administrativos en firme”, consagrado en el artículo 64

del C.C.A. (...) Por consiguiente, el hecho de que FINDETER sea una sociedad estatal, asimilada a empresa industrial y comercial del Estado para efectos de su régimen jurídico, comporta que en principio su objeto sea el de desarrollar actividades de naturaleza industrial y/ o comercial, pero ello no obsta para que ejerza también determinadas funciones administrativas, tal como ocurre precisamente cuando expide decisiones unilaterales con efectos jurídicos directos o definitivos, todo lo cual explica que en las consideraciones del Decreto 3734 se haga mención al artículo 68 del C.C.A.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3734 DE 2005 (OCTUBRE 20) - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO) / RESOLUCION 00027 DE 2007 (FEBRERO 15) - FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. (ANULADA PARCIAL)

FUENTE FORMAL: LEY 6 DE 1992 – ARTICULO 112 / LEY 716 DE 2001 – ARTICULO 5 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 81 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 1 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 64 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 68

JURISDICCION COACTIVA - Debido proceso / FINDETER - Funciones de cobro coactivo / AUTOTUTELA EJECUTIVA - Alcance

En cuanto a la presunta trasgresión del artículo 29 superior, que se presenta según el actor por el desconocimiento del derecho de acceso a la justicia al establecer que el conflicto sea decidido por un juez distinto al natural, así como también por la violación del principio de imparcialidad, la Sala considera que la trasgresión de ese mandato constitucional es inexistente, de conformidad con lo que se expresa en (...) la sentencia T-445 de 1994, proferida por la Corte Constitucional (...) En efecto, el acto demandado, faculta de manera expresa a FINDETER para ejercer esas funciones de cobro coactivo, como una manifestación de la autotutela administrativa ejecutiva a que alude la providencia anteriormente transcrita. Por lo mismo, no encuentra la Sala que con ello se esté incurriendo en la violación del mandato constitucional invocado por el actor, pues es claro, como ya se dijo, que el ejercicio de las facultades de cobro coactivo por parte de organismos vinculados, se ajusta a la Constitución, tal como lo declaró la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2000 ya comentada. En virtud de lo expuesto, considera la Sala que el actor no logró desvirtuar en este caso la presunción de legalidad que ampara al Decreto 3734 de 2005 y por ello se denegará la declaratoria de nulidad de esa decisión administrativa.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3734 DE 2005 (OCTUBRE 20) - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO) / RESOLUCION 00027 DE 2007 (FEBRERO 15) - FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. (ANULADA PARCIAL)

COBRO COACTIVO - Se aplica el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario / FINDETER - Excedió la potestad reglamentaria al adoptar normas procedimentales en el Reglamento Interno de Recuperación de Cartera: Nulidad parcial de la Resolución 027 de 2007

Estima la Sala que algunos de los artículos de la Resolución 027 de 2007, sí se apartan de las directrices contenidas en el Decreto Reglamentario 4473 de 2006, pues si bien sus disposiciones autorizan la expedición de los llamados “Reglamentos Internos de Recuperación de Cartera”, lo cierto es que el acto administrativo acusado incurre en un evidente exceso reglamentario al ocuparse de la regulación de ciertas materias que son del resorte exclusivo del legislador y que por demás ya se encuentran previstas en el Estatuto Tributario Nacional. Si

bien es cierto que el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hacen referencia los artículos 2° de la Ley 1066 de 2006 y 1° a 4° del Decreto Reglamentario 4473 de 2006, deben contener como mínimo la definición de los funcionarios competentes para adelantar los trámites de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva; el establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva; la determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras; la definición de los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago; el establecimiento del tipo de garantías que se pueden exigir de conformidad con lo previsto en el Código Civil, el Código de Comercio y el Estatuto Tributario Nacional; la definición de las condiciones para el otorgamiento de plazos para el pago; la determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento; el establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento; y la determinación los parámetros con base en los cuales se exigirán las garantías, de acuerdo con el monto de la obligación, el tipo de acreencia y la capacidad de pago de los deudores, ello no significa que en tales reglamentos, puedan adoptarse normas procedimentales relativas al cobro coactivo, pues tal como lo consagra el propio Decreto Reglamentario en su artículo 5°, “Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.”

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3734 DE 2005 (OCTUBRE 20) - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO) / RESOLUCION 00027 DE 2007 (FEBRERO 15) - FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. (ANULADA PARCIAL)

FUENTE FORMAL: DECRETO 4473 DE 2006 – ARTICULO 1 / DECRETO 4473 DE 2006 – ARTICULO – 2 / DECRETO 4473 DE 2006 – ARTICULO 3 / DECRETO 4473 DE 2006 – ARTICULO 4 / DECRETO 4473 DE 2006 – ARTICULO 5 / LEY 1066 DE 2006 - ARTICULO 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00120-00

Actor: JOSE MANUEL CASTRO ARANGO

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

La Sala decide, en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo interpuso el actor para que se declare la nulidad del Decreto 3734 de 2005 y la Resolución Num.: 00027 de 2007.

I.- LA DEMANDA

El ciudadano **JOSÉ MANUEL CASTRO ARANGO** en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C. C. A., presentó demanda para que en proceso de única instancia, la Sala acceda a las siguientes:

1. Pretensiones

1.1.- Que se declare la nulidad del **Decreto 3734 de 2005**, *“por el cual se reglamenta el artículo 5º de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 901 de 2004”*, proferido por el Gobierno Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.- Que se declare la nulidad de la **Resolución Num.: 00027 de 2007**, *“por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de Findeter, dictada por la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER”*.

2.- Hechos de la demanda

Al exponer los fundamentos fácticos de la demanda, la parte actora hace referencia a la naturaleza jurídica de FINDETER, a las facultadas invocadas como sustento de los actos demandados y pone de relieve que dispone el decreto acusado es que dicha entidad adelante los procesos de cobro coactivo encaminados a hacer efectivos los saldos generados por la liquidación de los convenios interadministrativos de cofinanciación e Insfopal en liquidación. Se indicó igualmente que la Resolución 027 de 2007, se ocupa de reglamentar y definir la jurisdicción coactiva manifestando al respecto que ésta es la facultad de que dispone la Administración para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, sin necesidad de intervención judicial.

3 - Normas violadas y concepto de la violación

Según el criterio del actor, mientras el Decreto 3734 de 2005 viola los artículos 29 de la Constitución Política y 112 de la Ley 6ª de 1992, la Resolución 027 de 2007, por su parte, es contraria a lo que establece el Decreto 4473 de 2006 que está desarrollando y al cual se encuentra supeditado. Lo anterior, por las razones que se sintetizan seguidamente:

El proceso de jurisdicción coactiva es un trámite de carácter de excepcional que se encuentra rodeado de diferentes formalidades, a través del cual se garantiza el cumplimiento de los fines del Estado, al cual se acude para dar plena vigencia a la garantía constitucional del debido proceso. El reconocimiento de la facultad de ejercer jurisdicción coactiva en favor de las “*entidades vinculadas*” no se compadece, en criterio del actor, con el principio consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

El artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 constituye el fundamento jurídico de la jurisdicción coactiva, lo que indica que todos los desarrollos normativos que se pretendan realizar sobre el tema deberán estar en consonancia con ese precepto superior, en especial cuando se trata de regulaciones de inferior jerarquía como lo son en este caso los actos administrativos acusados.

Resulta evidente que la autorización concedida por el artículo anterior a las entidades públicas del orden nacional para ser sujeto activos de la jurisdicción coactiva no ampara a las entidades que no ejerzan función administrativa, tal como ocurre con FINDETER, sociedad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que no ejerce función administrativa alguna.

En ese sentido, el Decreto 3734 de 2005 al autorizar a FINDETER para ejercer jurisdicción coactiva incurre en una violación flagrante del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, en concordancia con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, y por consiguiente, resulta también contraria a derecho la Resolución num. 027 de 2007 al desarrollar las directrices impartidas por el mencionado Decreto.

Finalmente, si en gracia de discusión se aceptará que FINDETER, a pesar de ser una entidad vinculada, puede ejercer la jurisdicción coactiva, es claro que al

establecer su reglamento interno de recuperación de cartera estaría forzosamente obligado a acatar las directrices contenidas en el Decreto 4473 de 2006.

Por tal motivo, no puede FINDETER pretender obtener el cobro de todas las acreencias a su cargo a través de la jurisdicción coactiva, sin establecer ningún tipo de diferenciaciones como lo ordena el Decreto 4473 de 2006, cuyos mandatos no desarrolla dicha resolución, por lo cual debe ser declarada nula, toda vez que no todas las deudas pueden ser objeto de cobro coactivo, sino sólo aquellas que cumplan las condiciones de antigüedad, naturaleza y condiciones particulares del deudor.

II.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

1.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opone a las pretensiones de la demanda, en orden a lo cual advierte que de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional, los organismos vinculados de que trata el artículo 112 de la Ley 6 de 1992¹, pueden ejercer jurisdicción coactiva siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Que se cuente con una autorización legal expresa para el efecto.
- Que el cobro coactivo se refiera exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas.
- Que esas funciones se refieran únicamente a los recursos aludidos, es decir, a los recursos provenientes de funciones netamente administrativas.

A la luz de los anteriores requisitos, los actos demandados resultan conformes a la ley y a la jurisprudencia constitucional.

FINDETER S.A., como entidad vinculada del sector descentralizado nacional, cumple funciones administrativas y de ellas se derivan obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles; por lo tanto, es procedente su cobro a través de la jurisdicción coactiva.

¹ “Declarar EXEQUIBLES las palabras y “vinculados”. Sentencia C-666 de 2000, MP doctor José Gregorio Hernández Galindo, Corte Constitucional.

Así las cosas, sí el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, ordena a los organismos vinculados reglamentar la jurisdicción coactiva a su cargo, es precisamente para que se de cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 68 y 79 del C.C.A.. En ese contexto, mal podría considerarse su vulneración, cuando en cumplimiento de ese mandato los organismos vinculados son precisamente los llamados a reglamentar dicha materia.

De manera que, si se le quisiese impedir a los organismos vinculados de la administración pública como FINDETER la posibilidad de adelantar el cobro coactivo de sus créditos, lo conducente sería acudir entonces a la acción pública de inconstitucionalidad a efectos de excluir del ordenamiento jurídico las leyes habilitantes del mismo, toda vez que es la ley y no el reglamento la que faculta a la administración del sector descentralizado para ejercer la potestad inherente al cobro coactivo.

2.- FINDETER S.A., por su parte, se opone a la prosperidad de las pretensiones, precisando que al expedir la reglamentación demandada, la administración lo que hizo fue reglamentar lo ordenado en el artículo 112 de la Ley 6 de 1992 dentro de la condicionada interpretación de exequibilidad, es decir, que si desaparecen del ordenamiento jurídico los actos demandados queda absolutamente incólume la facultad que les asiste a los organismos vinculados sobre el ejercicio del poder coactivo. No tiene sentido atacar entonces unos actos reglamentarios cuando ellos cumplen lo ordenado por el legislador.

Es evidente que cuando FINDETER S.A. contrata a través del Estatuto General de Contratación Pública, está actuando como autoridad administrativa, lo cual la habilita para ejercer todas las potestades y privilegios excepcionales que son inherentes a dicha condición (la posición contractual diferenciada, la posibilidad de cobrar las multas y cláusulas penales en sede administrativa, la capacidad de liquidar unilateralmente el contrato, entre otras). Quiere ello decir que cuando las entidades sin importar su naturaleza celebran contratos estatales que los revisten de las potestades exorbitantes, es porque actúan como autoridad en representación del interés público y en cumplimiento de los fines del Estado y cuando de manera excepcional los organismos vinculados celebran contratos estatales, es porque en ello va integrada la noción de autoridad administrativa; alcance que le dio la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2000, al reconocer que los organismos

vinculados si pueden implantar jurisdicción coactiva cuando el cobro o recaudación de recursos sea proveniente de funciones netamente administrativas.

De otra parte, no es procedente afirmar que hubo omisión en la Resolución demandada, como quiera que el acto administrativo, por un lado contempló garantías y protecciones a favor de la Financiera, a efectos de cristalizar los potenciales acuerdos de pago y, por el otro, su fuerza vinculante tiene como únicos destinatarios a los entes territoriales que son parte activa de los Convenios de Cofinanciación.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- En esta oportunidad se pronunciaron las dos entidades demandadas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y FINDETER.

El primero de ellos, además de reiterar lo expuesto en la contestación de la demanda, agrega que la Ley 1066 de 2006 se dirige a todos los servidores públicos que tienen a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del tesoro público y por ello es obligación de las entidades con cartera acatar lo dispuesto en tales disposiciones, pues no se crea con la ley un procedimiento exclusivo para algunas deudas, de ahí la finalidad de la Ley 1066 de 2006 que es precisamente la de unificar en un solo procedimiento todo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro público.

El segundo igualmente reitera lo manifestado en el escrito de contestación de la demanda, además de precisar que FINDETER S.A. es destinatario de la ley de normalización de cartera pública y por ende debe acatar los lineamientos determinados en la Ley 1066 de 2006 y su Decreto reglamentario 4473 de 2006, normativa esta que es totalmente diferente al mandato del artículo 112 de la Ley 6 de 1992.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación, tras revisar la naturaleza jurídica de FINDETER, considera que su objeto social y las funciones que le han sido asignadas, llevan implícito el ejercicio de funciones administrativas, por cuanto el

fomento del desarrollo territorial es una función especializada del Estado, que se consagrada en la Constitución y la Ley, y cuyos beneficiarios son únicamente las entidades públicas.

De la sentencia C-666 de 2000 se puede concluir que los organismos vinculados, entre ellos, FINDETER, podrán ejercer la facultad de cobro coactivo únicamente cuando sean habilitadas por la ley, en relación con los cobros que realicen en desarrollo de su función administrativa y dentro de las condiciones que aquella les fije.

No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional carece de competencia para regular la materia de que trata el artículo 2º del Decreto 3734 de 2005, por cuanto el único que puede atribuir facultades a las entidades públicas vinculadas para ejercer la jurisdicción coactiva es el legislador, motivo por el cual solicita que se declare la nulidad del artículo 2º del Decreto 3734 de 2005.

En cuanto a la Resolución 27 de 2007 se observa, tal y como lo señala el demandante, que dicho acto administrativo no cumple con el requisito consagrado en el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 1066 de 2006, pues no se determinan allí los criterios para la clasificación de la cartera ni los parámetros a partir de los cuales habrá de determinarse el monto de las garantías, requisitos exigidos por los artículos 2º y 4º del Decreto 4473 de 2006, en los términos que señala el artículo 2º de la Ley 1066 de 2006, razón por la cual solicita que se declare la nulidad de la Resolución 027 de 2007 expedida por FINDETER S.A.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1.- Los actos acusados

Los actos administrativos cuya legalidad se controvierte en este proceso son del siguiente tenor literal:

**“DECRETO NÚMERO 3734
20 Octubre de 2005**

*“Por el cual se reglamenta el artículo 5º de la Ley 716 de 2001,
prorrogada y modificada por la Ley 901 de 2004”.*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades legales, en especial las que le confieren los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política y,

CONSIDERANDO

Que el Decreto 2132 de 1992, reorganizó el Sistema Nacional de Cofinanciación y estableció las entidades públicas competentes para desarrollar y ejecutar los programas y proyectos de cofinanciación presentados por las entidades territoriales;

Que el Decreto 1916 de 1993 aprobó la reforma de los Estatutos Sociales de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER y le ordenó administrar los recursos del Fondo de Cofinanciación para la infraestructura Vial y Urbana y manejarlos como un sistema especial de cuentas.

Que el Decreto 1691 de 1997, fusionó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS, a la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER y le ordenó a ésta última administrar los proyectos y recursos del FIS como un sistema especial de cuentas;

Que el artículo 2o del Decreto 27 de 1998, ordenó a la Financiera de Desarrollo Territorial, respecto a cada uno de los Fondos que administre o ejecute, llevarlos en cuentas separadas,

Que en ejercicio de dicha administración la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER, suscribió convenios de cofinanciación con las entidades territoriales beneficiarias de los créditos de cofinanciación, los cuales se sujetaban en su desarrollo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo cual incluye su liquidación, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993;

Que conforme al numeral 4 del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, el acto administrativo de liquidación de los contratos constituye título ejecutivo;

Que la información contable de los Fondos de Cofinanciación la elabora, aprueba y presenta FINDETER a la Contaduría General de la Nación, separada de la propia, y de acuerdo con los códigos de consolidación asignados por dicha Unidad para cada uno de ellos.

Que FINDETER ha manifestado a las entidades competentes, que en la información contable de los Fondos de Cofinanciación que ha aprobado

y presentado, existen saldos con características que se enmarcan dentro de las causales previstas en el artículo 4 de la Ley 716 de 2001;

Que la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 901 de 2004, regula las gestiones administrativas para depurar la información contable, entre otros, de los organismos de las distintas ramas del poder público y de las entidades que manejen o administren recursos públicos;

DECRETA

Artículo 1. *Depuración y saneamiento de saldos contables.* La responsabilidad y gestión administrativa relacionada con la depuración y saneamiento de la información contable de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación asignados al Sistema Nacional de Cofinanciación, así como los recursos asignados a Insfopal en Liquidación, indistintamente de la naturaleza pública de la entidad que los manejó o administró, estarán a cargo de la Junta Directiva de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER.

Artículo 2o. *Ejecución de créditos.* De conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo, corresponde a la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER, hacer efectivos los créditos, a través de gestiones administrativas o por jurisdicción coactiva, relativos al cobro de las sumas líquidas de dinero generadas en los actos administrativos de liquidación de los convenios de cofinanciación. Los recursos, una vez efectivos, deberán ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

Artículo 3o. *Vigencia.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S. A.

“RESOLUCION 27 DE 2007 (febrero 15)

“Por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de Findeter, derivado de las obligaciones de los Convenios de Cofinanciación, suscritos con los Entes Territoriales y Administrados por la Financiera en representación de la Nación, de conformidad con el Decreto 2132 de 1992 y las derivadas de la cartera del Insfopal.”

El Presidente,

en uso de sus facultades legales y estatutarias y en especial las consagradas numeral 1 del artículo 2° de la Ley 1066 del 29 de julio de 2006 y los artículos 1°, 2° y 6° del Decreto 4473 del 15 de diciembre de 2006, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 1066 de 2006 ordenó al Gobierno Nacional determinar las condiciones mínimas y máximas a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera de cada Entidad facultada de Jurisdicción Coactiva, teniendo en cuenta que deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario para hacer efectivas las obligaciones exigibles a favor de la administración;

Que el Decreto 4473 del 15 de diciembre de 2006, ordenó establecer mediante normatividad de carácter general por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera;

Que mediante la Ley 105 de 1993, y los Decretos 2132 de 1992 y 1691 de 1997, se integró el Sistema Nacional de Cofinanciación cuyos recursos fueron entregados en Administración a Findeter;

Que el artículo 2° del Decreto 27 de 1998, ordenó a Findeter, respecto de los Fondos administrados, llevarlos en cuentas separadas;

Que en cumplimiento de los mandatos legales anteriormente citados, Findeter suscribió Convenios de cofinanciación en representación de la Nación con los diferentes Entes Territoriales, para desarrollar programas y proyectos presentados por los mencionados Entes;

Que Findeter adelantó la liquidación de los citados convenios y notificó a los Entes Territoriales obligados respecto del valor de los reintegros ordenados a favor del Tesoro Público, sin que a la fecha dichos Entes hayan efectuado el pago correspondiente.

Que el artículo 2° Decreto 3734 del 20 de octubre de 2005, ordenó a Findeter, hacer efectivo los saldos generados por la liquidación de los Convenios Interadministrativos de cofinanciación e Insfopal en liquidación;

Que se hace necesario dentro de los principios de eficacia, economía y celeridad que deben regir la función administrativa, formular las siguientes directrices para el proceso de cobro coactivo en la Findeter.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I Definición, Naturaleza, y Competencia

Artículo 1°. Definición. La Jurisdicción Coactiva es la facultad de la administración para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de

las mencionadas Entidades y de la Nación, sin que medie intervención judicial.

Artículo 2°. Título Ejecutivo. Documento público o privado, emanado de las partes o por decisión judicial, en el cual debe constar una obligación de manera clara, expresa y exigible a cargo del deudor y a favor de la Administración.

Artículo 3°. Naturaleza. El proceso de Jurisdicción Coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, del cobro de una obligación.

Artículo 4°. Normatividad Aplicable. Al proceso de Jurisdicción Coactiva se le aplicarán las normas de procedimiento descritas para el cobro coactivo en el Estatuto Tributario Nacional, así como las remisiones normativas que en él se establezcan.

Adicionalmente para el recaudo de la cartera, se deberá tener en cuenta lo señalado en los artículos 8, 9° y 17 de la Ley 1066 de 2006.

Artículo 5°. Competencia Funcional. Es competente para adelantar el trámite de recaudo de la cartera derivada de la liquidación de los convenios de cofinanciación e Insfopal en Liquidación, en las etapas persuasiva y coactiva, el Director de Programas Especiales.

Parágrafo: Dicho funcionario podrá delegar en los Coordinadores de las Regionales el cobro coactivo, de conformidad con la competencia territorial definida en el artículo sexto.

Artículo 6°. Competencia Territorial. El procedimiento coactivo se adelantará por los Coordinadores Regionales para cobro coactivo, conforme las delegaciones que haga el Director de Programas Especiales, según la jurisdicción que se define a continuación:

Nombre de la zona	Ciudad sede	Zonas Geográficas de cubrimiento y atención
Centro-oriente	Bogotá	Bogotá, Cundinamarca, Amazonas Casanare, Meta, Vichada, Guaviare, Vaupés, Boyacá, Huila, Tolima, Putumayo y Guainía
Occidente	Cali	Valle, Cauca, Nariño, Risaralda, Caldas y Quindío
Costa-norte	Barranquilla	Bolívar, Atlántico, Magdalena y Guajira
Noroccidente	Medellín	Antioquia, Córdoba, Sucre, y Chocó
Santanderes	Bucaramanga	Santander, Norte de Santander, César y Arauca

TITULO SEGUNDO ETAPAS DEL PROCESO DE COBRO

CAPITULO II Cobro Persuasivo

Artículo 7°. Definición. Constituye la oportunidad en la cual Findeter invita al deudor a cancelar sus obligaciones previamente al inicio del proceso de cobro por Jurisdicción Coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo de cobro, los costos que conlleva esta acción y, en general, solucionar el conflicto de una manera consensual y beneficiosa para las partes.

Parágrafo. En esta etapa, los Entes Territoriales que se encuentren o se acojan en la Ley 550 de 1999, no podrán ser ejecutados por la vía de Jurisdicción Coactiva.

Artículo 8°. Medios utilizados. El cobro persuasivo podrá realizarse a través de los siguientes mecanismos: llamada telefónica, correo electrónico o comunicación escrita con constancia de envío.

Artículo 9°. Término. El término para desarrollar la etapa de cobro persuasivo oscilará entre 15 días calendario a un (1) mes, contados a partir del día hábil siguiente de la fecha de recibo del título por parte de la oficina ejecutora.

Artículo 10. Investigación de bienes. Agotada la vía persuasiva sin que el ejecutado haya cancelado la obligación, el funcionario ejecutor, en aras de establecer la solvencia de la Entidad Territorial, oficiará a las entidades públicas y privadas que considere pertinentes, a fin de que informen los bienes inmuebles y cuentas bancarias que posea la Entidad Ejecutada. Dichas Entidades estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651, literal a) del Estatuto Tributario.

Artículo 11. Medidas cautelares. Se procederá a dictar las medidas cautelares reguladas por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, artículos 513 y siguientes.

Artículo 12. Oportunidad para decretarlas. Estas medidas pueden ser decretadas en cualquier etapa del proceso, previa o simultáneamente con el mandamiento de pago o el auto de orden de ejecución, mediante auto de cúmplase, el cual no se notifica y deben ser comunicadas a la oficina pertinente, a fin de que procedan de conformidad con lo decretado por la oficina ejecutora.

Artículo 13. Límite y reducción del embargo. El valor de los bienes embargado no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes, estos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado.

Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la oficina ejecutora dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra los Entes Territoriales, no existe límite de inembargabilidad.

Parágrafo. El avalúo de los bienes embargados lo hará la Administración teniendo en cuenta el valor comercial de estos y lo notificará personalmente por correo.

Si el deudor no estuviere de acuerdo, podrá solicitar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, un nuevo avalúo que se ordenará realizar por un perito evaluador registrado ante la Lonja de Propiedad Raíz o el Registro Nacional de Avaluadores. Los honorarios causados con ocasión del nuevo avalúo, deberán ser cancelados por el Ente Territorial. Contra el avalúo no procede recurso alguno.

CAPITULO III Cobro Coactivo

Artículo 14. Constituye la oportunidad en la cual la entidad ejecutora utiliza los medios coercitivos para satisfacer las obligaciones exigibles a favor de la Nación derivadas de la liquidación de los convenios de cofinanciación e Insfopal en Liquidación, una vez agotada la etapa persuasiva y, siempre y cuando el título ejecutivo reúna los requisitos para ser exigido coactivamente.

Artículo 15. Título Ejecutivo. Constituirá título ejecutivo para efectos de la Jurisdicción Coactiva los siguientes documentos que contengan una obligación clara expresa y exigible, de conformidad con el artículo 489 del Código de Procedimiento Civil:

a) Original del acta de liquidación bilateral suscrita por las partes y que presenten saldos monetarios por reintegrar, con sus anexos;

b) Original de la resolución de liquidación unilateral debidamente ejecutoriada que presente saldos monetarios por reintegrar, con sus anexos;

c) Original de las resoluciones que modifiquen las liquidaciones unilaterales y que contengan saldos monetarios por reintegrar, con sus anexos;

Parágrafo. En el evento en que los deudores sean varios Entes Territoriales, el cobro deberá ser dirigido contra cada uno de estos, en proporción al valor adeudado.

Artículo 16. Mandamiento de pago. El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes, compuestas por el capital más los intereses respectivos y/o por las sanciones e indexaciones a que haya lugar.

Artículo 17. Notificaciones. El mandamiento de pago se notificará personalmente al Representante Legal del Ente(s) Territorial(es), previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días hábiles. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los deudores solidarios.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

Las actuaciones notificadas por correo, que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en un periódico de amplia circulación nacional; la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de Findeter, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el Ente Territorial, el término para responder o impugnar se contará desde la publicación del aviso.

Artículo 18. Vinculación de deudores solidarios. El funcionario ejecutor dentro del proceso coactivo podrá determinar si existe solidaridad entre los diferentes Entes que suscriben un Convenio Interadministrativo de cofinanciación.

La vinculación del deudor solidario se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. Este deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo anterior.

Artículo 19. Término para pagar o presentar excepciones. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la obligación. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo siguiente.

Artículo 20. Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago.
2. La existencia de cuerdo de pago.
3. La de falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La prescripción de la acción de cobro.
6. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió y
7. Encontrarse el Ente Territorial en Ley 550 de 1999.

Artículo 21. Trámite de excepciones. Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso.

Artículo 22. Excepciones Probadas. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la

terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás, sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

Artículo 23. Recursos en el procedimiento administrativo de cobro. Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.

Artículo 24. Recurso contra la resolución que decide las excepciones. En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el funcionario competente que falló las excepciones, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma.

Artículo 25. Intervención del contencioso administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

Artículo 26. Orden de ejecución. Si vencido el término para excepcionar no se hubiere propuesto excepciones, o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando seguir con la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esta resolución no procede recurso alguno.

Parágrafo. Cuando previamente a la orden de ejecución de que trata el presente artículo, no se hubieren dispuesto medidas preventivas, en dicho acto se decretará el embargo y secuestro de los bienes del deudor si estuvieren identificados; en caso de desconocerse los mismos, se ordenará la investigación de ellos para que una vez identificados, se embarguen y secuestren y se prosiga con el remate de los mismos.

Artículo 27. Gastos en el procedimiento administrativo coactivo. En el procedimiento administrativo de cobro coactivo, el deudor deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurrió la administración para hacer efectivo el crédito.

Artículo 28. Levantamiento de las medidas cautelares. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se

ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se ordenará levantarlas.

Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado, o el Ente Territorial suscriba Acuerdo de Pago.

Artículo 29. Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por la suscripción de un acuerdo de Pago.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago.

TITULO TERCERO OTRAS DISPOSICIONES

CAPITULO IV Acuerdos de Pago

Artículo 30. Solicitud. El Ente Territorial a través de su representante legal, podrá solicitar ante Findeter, sin perjuicio de que exista proceso de Jurisdicción Coactiva, en cualquier momento, la suscripción de un acuerdo de pago. El Director de Programas Especiales procederá a presentar la solicitud de acuerdo de pago al Comité de acuerdos de pago al que se refiere la Resolución número 011 del 9 de marzo de 2006, de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter.

Parágrafo 1°. El documento de la solicitud de Acuerdo de Pago deberá contener lo siguiente:

Capital: Constituido por el valor de reintegro contenido en las actas bilaterales de liquidación o resoluciones de liquidación unilateral, relacionados con los convenios de cofinanciación.

Intereses de mora: En caso de incumplimiento del acuerdo de pago, se aplicará la máxima tasa de mora autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Plazo: El plazo de los acuerdos de pago no podrá superar en ningún caso, los cinco (5) años.

Periodicidad del pago: La periodicidad del pago será acordada a conveniencia de las partes, en todo caso podría ser de forma mensual, trimestral, semestral o anual.

Abonos o pagos anticipados: Se propenderá para que previo a la suscripción del acuerdo de pago, el Ente Territorial realice un abono o pago anticipado no inferior al 10% del valor total de la obligación. En

todo caso se podrá modificar este porcentaje teniendo en cuenta las condiciones financieras del Ente territorial.

Cláusula Aceleratoria: En caso de incumplimiento en el pago de una cuota, Findeter podrá declarar extinto el plazo y exigir el pago total de la obligación sobre el valor del saldo adeudado más los intereses de mora.

Garantías: Simultáneamente con la suscripción del acuerdo de pago, el Ente Territorial deberá otorgar a favor de Findeter, un pagaré en blanco con carta de instrucciones o garantía hipotecaria o prendaria o pignoración de rentas.

Parágrafo 2°. Para la suscripción de los acuerdos de pago y garantías correspondientes, el Representante Legal del Ente Territorial deberá presentar:

- a) Acta de posesión del Representante Legal del Ente Territorial;
- b) Acto Administrativo del orden departamental o municipal en donde conste la autorización y la facultad para suscribir el Acuerdo de Pago;
- c) Obligación de apropiar las partidas presupuestales necesarias para cumplir con las obligaciones durante la vigencia del acuerdo.
- d) Certificado de disponibilidad presupuestal con la autorización de vigencias futuras, que garantice el pago durante el plazo del acuerdo.

Artículo 31. Plazo máximo del acuerdo de pago. Se establece cinco (5) años como plazo máximo para el pago de la obligación contenida en el acuerdo de pago.

Artículo 32. Efectos. El acto que acepta la suscripción del acuerdo de pago, surte efectos a partir del acto administrativo por medio del cual se comunica la aprobación de la garantía ofrecida, la suspensión del proceso de cobro y si es pertinente, el levantamiento de las medidas cautelares, siempre que las garantías respalden suficientemente la obligación; de lo contrario, las medidas se mantendrán hasta el pago total de la obligación.

Artículo 33. Incumplimiento. Cuando el Ente Territorial incumpla el pago de alguna cuota del acuerdo de pago por no cancelar en la respectiva fecha de vencimiento las obligaciones surgidas con posterioridad al otorgamiento del acuerdo de pago, se declarará mediante acto administrativo el incumplimiento del mismo, el cual deja sin vigencia el plazo concedido, y en el evento en que se hayan otorgado garantías, se ordenará hacerlas efectivas hasta la concurrencia del saldo insoluto, se ordenará el embargo, secuestro y avalúo de los bienes, para su posterior remate.

Contra la providencia que decrete el incumplimiento del acuerdo de pago procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

Si la garantía o los bienes del deudor, no fueren suficientes para cubrir la obligación se continuará con el proceso de cobro.

En todo caso, se deberá reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

Artículo 34. Promoción de acuerdos de pago. Findeter, promoverá por todos los medios que considere idóneos, la suscripción de Acuerdos de Pago con los Entes Territoriales deudores estableciendo entre otros, líneas de atención directa.

Artículo 35. Disposiciones finales. En los aspectos no previstos en esta resolución, se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil, del Código Contencioso Administrativo y el Estatuto Tributario y demás normas referidas al proceso de Jurisdicción Coactiva.

Artículo 36. La presente resolución entra a regir a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Publíquese y cúmplase,
Bogotá, D. C., a 15 de febrero de 2007

El Presidente,
Luis Guillermo Mejía Jaramillo.

2.- Las normas que se indican como violadas

El actor le endilga al Decreto 3734 de 2005 la violación de los artículos 29 de la Constitución Política y 112 de la Ley 6ª de 1992, mientras que a la Resolución 027 de 2007 le atribuye la violación de los artículos 2 núm. 3º y 4 del Decreto 4473 de 2006, por las razones consignadas en los cargos atrás reseñados, los cuales se considerarán por separado en los términos que siguen.

3.- Examen de los cargos contra el Decreto 3734 de 2005.

Según el criterio del demandante, FINDETER no se encuentra facultada para procesos de cobro coactivo, pues por tratarse de una sociedad por acciones, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, no puede cumplir funciones administrativas. Al mismo tiempo, el hecho de atribuirse facultades en materia de jurisdicción coactiva, no se compadece con el debido

proceso. Por lo anterior, el Decreto 3734 de 2005 debe ser retirado del ordenamiento jurídico, por ser contrario a derecho.

A efectos de poder realizar un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto demandado, conviene traer a colación el texto de los artículos 112 de la Ley 6ª de 1992 y 5º de la Ley 716 de 2001, los cuales constituyen el fundamento inmediato y directo de ese acto administrativo, cuyo enunciado es el de siguiente tenor literal:

LEY 6 DE 1992
(junio 30)

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

[...]

Artículo 112. Facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados,² la Contraloría General de la República, La Procuraduría General de la Nación y la Registraduría nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados”.

“LEY 716 DE 2001
(diciembre 24)

Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones.

[...]

² La Corte Constitucional, mediante sentencia C-666 de 2000, con ponencia del H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se declaró exequible el otorgamiento de la facultad de cobro coactivo a los organismos vinculados, en los siguientes términos: “Declarar **EXEQUIBLES** las palabras “y vinculados” del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, pero en el entendido de que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, únicamente en cuanto a los aludidos recursos. Bajo cualquiera otra interpretación, los mencionados vocablos se declaran **INEXEQUIBLES**.”

Artículo 5o. Competencia y responsabilidad administrativa. La responsabilidad sobre la depuración de los valores contables estará a cargo del Jefe o Director de la entidad; tratándose de entidades del sector central de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. En los organismos descentralizados de los distintos órdenes la competencia recaerá sobre el máximo organismo colegiado de dirección, llámese consejo directivo, junta directiva, consejo superior o quienes hagan sus veces y por el director, el gerente o el presidente, según se denomine.³

Parágrafo 1o. Los Jefes o Directores de entidades y los comités, juntas o consejos directivos deberán informar detalladamente anualmente sobre la depuración al Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales y distritales sobre el resultado de la gestión realizada para el cumplimiento de la presente ley, cuando se deriven de actuaciones en el sector nacional, departamental, distrital y municipal respectivamente.

Parágrafo 2o. Los servidores públicos competentes serán responsables administrativa y disciplinariamente en el evento en que la entidad pública que representan, no haya utilizado o haya utilizado indebidamente, las facultades otorgadas por la presente ley para sanear la información contable pública y revelar en forma fidedigna su realidad económica y financiera.”

Según el criterio de la Sala, no tiene ningún asidero atribuir al artículo 1° del Decreto acusado la violación del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, pues como bien se puede constatar, la materia de que trata dicha disposición nada tiene que ver con el ejercicio de la facultad de cobro coactivo sino con el saneamiento contable a que alude el artículo 5° de la Ley 716 de 2001.

El artículo 2° del Decreto acusado, por su parte, guarda estrecha relación con el enunciado normativo del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, en tanto se refiere al uso de la jurisdicción coactiva por parte de FINDETER para el cobro de créditos generados en los actos administrativos de liquidación de los convenios de cofinanciación. Resulta totalmente claro para la Sala que el mencionado precepto legal faculta de manera expresa a las **entidades vinculadas** para adelantar ese tipo de actuaciones y procedimientos. Siendo FINDETER, un organismo **vinculado** al Ministerio de Hacienda, resulta fácil colegir que lo dispuesto en el artículo 112 de la ley 6ª de 1992 también le es aplicable.

³ Vigencia prorrogada, hasta el 31 de diciembre de 2006, por el Artículo 1 de la Ley 901 de 2004. Modificado por el artículo 8 de Ley 901 de 2004.

Es del caso mencionar además que el Decreto Reglamentario en mención es compatible con el sentido o alcance modulado que la sentencia C-666 del año 2000 proferida por la Corte Constitucional le imprimió al artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, al declarar su constitucionalidad condicionada en los siguientes términos:

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.

[...]

De todo lo anterior cabe concluir que la jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la Administración, consistente en eximirla de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor.

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

En todo caso, obedezca la jurisdicción coactiva a una función judicial o a una de naturaleza administrativa -polémica que, para los efectos del presente juicio de constitucionalidad no es indispensable dilucidar-, lo cierto es que aquella va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad. Es por eso que el reconocimiento de tal atribución a "organismos vinculados" a la administración pública, cuyas actividades se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares -motivo por el cual se rigen generalmente por las reglas del Derecho Privado, a diferencia de lo que ocurre con los entes adscritos, como los establecimientos públicos, que están encargados de ejercer funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público (ver artículo 70 de la Ley 489 de 1998)-, implica un desconocimiento de la naturaleza de las cosas, en tanto la atribución no puede considerarse como razonable, si se tienen en cuenta las funciones que cumplen los entes vinculados y el papel que desempeñan en la economía.

Es importante destacar que la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque

aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado (artículo 2 C.P).

Conferir dicha facultad excepcional a entes del indicado carácter para hacer cumplir obligaciones contractuales viola el principio de equidad respecto de las partes comprometidas en un conflicto (artículo 13 de la Carta), ya que es importante destacar que, dados los fines que persiguen las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, éstas suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares. Así, pues, 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.

Debe recalcar que 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, como se explicó con anterioridad, 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 el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural (artículo 29 **Ibidem**).

De esta forma, si se tienen en cuenta las tareas que usualmente son asignadas a los entes vinculados, para la Corte el reconocimiento de una facultad como la descrita supondría, en los términos generales que contempla la disposición objeto de proceso, un exceso de poder que conduciría, por contera, al desconocimiento de la garantía de toda persona de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la Carta).

Así las cosas, las palabras sobre las cuales recae la impugnación tendrían que declararse inconstitucionales, si no fuera porque también es posible que el legislador, en ejercicio de su libertad de conformación de la estructura administrativa, asigne a ciertos entes vinculados funciones administrativas. En estos casos, la atribución excepcional en cuestión estaría plenamente justificada, en cuanto las funciones administrativas asignadas expresamente por la ley llevarían implícita la noción de **imperium**. En consecuencia, la asignación de la jurisdicción coactiva a los organismos vinculados será declarada exequible, pero bajo el entendido de que éstos podrán hacer uso de dicha atribución únicamente respecto de las indicadas funciones administrativas, y no en cuanto hace referencia a otras funciones y actividades.

En este orden de ideas, la Sala declarará que las expresiones acusadas solamente pueden aceptarse como ajustadas a la Constitución si se entiende que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, exclusivamente en cuanto a los aludidos recursos. Bajo todo otro entendimiento, las palabras demandadas son inexecutable.

En efecto, el acto enjuiciado es de suyo concordante con dicho alcance, siendo claro que aquél se refiere al cobro de acreencias liquidadas mediante **actos administrativos**, lo cual implica de suyo el **ejercicio de una función administrativa**, por cuanto sólo en ejercicio de esa función es que FINDETER, como cualquier otra entidad pública de cualquier sector y relación administrativa (adscrita o vinculada), e incluso particular, puede expedir actos administrativos.

De allí que en el artículo 81 de la Ley 489 de 1998 se establezca de manera expresa que *“Los actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos **en ejercicio de funciones administrativas son actos administrativos** y se sujetan a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.”*. En idéntico sentido el artículo 112 *ejusdem*, refiriéndose a los actos unilaterales proferidos por particulares que han celebrado convenios con entidades privadas para el ejercicio de funciones administrativas, *“[...] **están sujetos** en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación **a las disposiciones propias de los actos administrativos.**”*

Por lo demás, el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo prevé que *“**Las normas de esta parte primera del código se aplicarán** a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, **cuando** unos y otras **cumplan funciones administrativas.**”*.

De allí que los actos unilaterales que se profieran en ejercicio de la referida función administrativa y tengan un efecto jurídico definitivo, mediante los cuales se imponga a un particular la obligación de pagar una suma líquida de dinero a favor de la autoridad que lo profirió, adquieren, al quedar en firme, la condición de títulos ejecutivos que pueden ser cobrados por el procedimiento de cobro coactivo, que entre otras es la expresión más prístina, no solo de aquello que el tratadista Eduardo García de Enterría denomina *“la potestad de autotutela administrativa”* sino del atributo conocido como *“ejecutoriedad de los actos administrativos en firme”*, consagrado en el artículo 64 del C.C.A., en los siguientes términos:

Artículo. 64.- 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.

En consonancia con lo anterior, el artículo 68 del mismo Código establece:

“Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible los siguientes documentos:

1. **Todo acto administrativo ejecutoriado** que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la **obligación de pagar una suma líquida de dinero,** en los casos previstos en la ley.”

Por consiguiente, el hecho de que FINDETER sea una sociedad estatal, asimilada a empresa industrial y comercial del Estado para efectos de su régimen jurídico, comporta que en principio su objeto sea el de desarrollar actividades de naturaleza industrial y/ o comercial, pero ello no obsta para que ejerza también determinadas funciones administrativas, tal como ocurre precisamente cuando expide decisiones unilaterales con efectos jurídicos directos o definitivos, todo lo cual explica que en las consideraciones del Decreto 3734 se haga mención al artículo 68, del C.C.A.

En consecuencia, el cargo de violación del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 por el Decreto 3734 de 2005 no puede prosperar, ni siquiera respecto de la acusación dirigida contra su artículo 2º, toda vez que, a juicio de la Sala, su contenido es completamente concordante con dicha disposición legal, aún entendiéndola en el sentido modulado que le imprimió la Corte Constitucional en su sentencia C-666 de 2000, anteriormente transcrita en lo pertinente.

Todo lo expuesto sirve también para calificar de infundada la recomendación que formuló el Ministerio Público, en el sentido de que se decrete la nulidad del aludido artículo 2º por incompetencia del Gobierno Nacional para atribuir jurisdicción coactiva a entidades públicas, pues no es cierto, como lo afirma el Procurador Delegado, que la facultad de ejercer jurisdicción coactiva en los casos allí señalados le haya sido dada por ese artículo reglamentario sino que, como quedó precisado, esa facultad deviene de lo previsto en el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, en las términos ya anotados.

En cuanto a la presunta trasgresión del artículo 29 superior, que se presenta según el actor por el desconocimiento del derecho de acceso a la justicia al establecer que el conflicto sea decidido por un juez distinto al natural, así como también por la violación del principio de imparcialidad, la Sala considera que la trasgresión de ese mandato constitucional es inexistente, de conformidad con lo que se expresa en los siguientes fragmentos de la sentencia T-445 de 1994, proferida por la Corte Constitucional que se citan en la demanda:

La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad

[...]

En el derecho español una de las modalidades de "Autotutela" del Estado es la relativa a la ejecutoriedad de los actos administrativos, entendida como la facultad de la administración para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial. En palabras de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández la definen como "el sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales,... La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndole de este modo de la necesidad común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial."⁴. Esa facultad de autotutela es reconocida excepcionalmente a los particulares (para casos como la legítima defensa, el derecho de retención etc); además para ellos es facultativa, ya que por regla general deben acudir a los tribunales.

La "Autotutela" se ha clasificado en declarativa o ejecutiva y conservativa o agresiva. La conservativa "protege una situación dada"; la agresiva o activa "tiene por contenido una conducta positiva y por resultado una mutación en el actual estado de cosas, aunque actúe en protección de una situación previa."

La autotutela declarativa es esa facultad de la administración de beneficiarse de "una presunción de legalidad que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa".

En cuanto a la aututela ejecutiva "esta expresión va más allá que la anterior: aparte de eximirse a la Administración de la carga de obtener una sentencia ejecutiva, facultándola para el uso directo de su propia coacción sin necesidad de recabar el apoyo de la coacción judicialmente

⁴ García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. 4 Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1988. Págs 473.

administrada. Así como la autotutela declarativa se manifiesta en una declaración o en un acto, la ejecutiva supone el paso al terreno de los hechos, del comportamiento u operaciones materiales, concretamente al uso de la coacción frente a terceros."⁵

Pero es necesario aclarar que la autotutela ejecutiva se predica únicamente en obligaciones de contenido económico, lo que hace que no todo acto de la administración es autotutelable ejecutivamente. Esto se deduce del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo.

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

En efecto, el acto demandado, faculta de manera expresa a FINDETER para ejercer esas funciones de cobro coactivo, como una manifestación de la autotutela administrativa ejecutiva a que alude la providencia anteriormente transcrita. Por lo mismo, no encuentra la Sala que con ello se esté incurriendo en la violación del mandato constitucional invocado por el actor, pues es claro, como ya se dijo, que el ejercicio de las facultades de cobro coactivo por parte de organismos vinculados, se ajusta a la Constitución, tal como lo declaró la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2000 ya comentada.

En virtud de lo expuesto, considera la Sala que el actor no logró desvirtuar en este caso la presunción de legalidad que ampara al Decreto 3734 de 2005 y por ello se denegará la declaratoria de nulidad de esa decisión administrativa.

4.- Cargos contra la Resolución número 27 de 2007 de FINDETER

Antes de entrar en materia, es pertinente hacer mención a los antecedentes y fundamentos normativos de la precitada Resolución.

Pues bien, el Congreso de la República, mediante la Ley 1066 del 29 de julio de 2006, "*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*",⁶ adoptó, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, una serie de medidas encaminadas a garantizar el

⁵ Ob. cit., t. I, pg. 479

⁶ Publicada en el Diario Oficial No. 46.344 de 29 de julio de 2006.

recaudo ágil, eficaz, eficiente y oportuno de las obligaciones insolutas a favor de las entidades públicas, todo con el propósito de asegurar la liquidez del Tesoro Público. Una de tales medidas, es precisamente la que quedó establecida en el artículo 2° de dicha Ley, en cuanto dispuso que las entidades públicas que desarrollen actividades y funciones administrativas o presten servicios del Estado de manera permanente y tengan a su cargo la responsabilidad de recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, tienen el deber de *“Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago”*.

Antes de proseguir con el análisis, es pertinente acotar, a manera de digresión, que cuando el artículo 2° antes aludido hace referencia al desarrollo de actividades y funciones administrativas y a la prestación de servicios de manera *“permanente”*, dicha permanencia no implica que el desarrollo de esas actividades, el cumplimiento de tales funciones o la prestación de servicios deba tener un carácter *“exclusivo”* o *“preponderante”* dentro del conjunto de actividades, funciones o servicios a cargo de la entidad u organismo de que se trate. Así las cosas, el hecho de que el objeto social de FINDETER abarque el cumplimiento de actividades de naturaleza industrial y comercial, no significa que las funciones administrativas residuales que cumple ese organismo, no tengan un carácter permanente.

Es del caso acotar además, que durante el trámite del proyecto de ley número 296 de 2005-Cámara, *“por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, y que habría de convertirse en la Ley 1066 de 2006, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes introdujo algunas modificaciones al articulado aprobado en primer debate, entre ellas la que fue incorporada al adicionar el párrafo 1° que hoy forma parte del artículo 5°, cuyo texto es del siguiente tenor:

Artículo 5o. 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 1o. 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.

Al justificar la incorporación de ese párrafo en el precepto legal antes mencionado, se puso de presente que ello obedeció al fin de “[...] *dar claridad en cuanto a las entidades destinatarias de la ley, en especial en relación con las entidades que se facultan para utilizar el procedimiento de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario [...]*].

Además de ello, los ponentes, al sustentar su propuesta añadieron las siguientes consideraciones:

La razón fundamental es evitar cualquier duda al respecto de la aplicación de la norma propuesta que la pudiera llevar a ser inconstitucional, teniendo en consideración que la honorable Corte Constitucional ha dicho que la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales y que, por lo tanto, esta justificación no es aplicable a entes que desplieguen actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquellas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado. || Dentro de nuestro ordenamiento constitucional, ha dicho la Corte, no es posible conferir la facultad de jurisdicción coactiva a entes públicos para hacer cumplir obligaciones contractuales, pues esto viola el principio de equidad respecto de las partes comprometidas en un conflicto. || Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares. Así, la conversión de estas entidades en “jueces” y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquellas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales.

En el párrafo 2° del mismo artículo 2° de la Ley en mención, quedó previsto además que *“El Gobierno Nacional en un término de dos (2) meses a partir de la promulgación de la presente ley deberá determinar las condiciones mínimas y máximas a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera, enunciados en el numeral 1° del presente artículo.”*

En cumplimiento de lo anterior, el Presidente de la República, invocando las facultades reglamentarias que le confiere el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, en consonancia con lo previsto en el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, expidió el Decreto 4473 de 2006, en cuyas disposiciones se define **el contenido mínimo de los Reglamentos Internos del Recaudo de Cartera**. A propósito del tema, los artículos 1° a 5° del precitado decreto, dispusieron textualmente lo que sigue:

Artículo 1°. Reglamento interno del recaudo de cartera. El reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad.

Artículo 2°. Contenido mínimo del reglamento interno del recaudo de cartera. El Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

1. Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad.
2. Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva.
3. Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras.

Artículo 3°. Facilidades para el pago de las obligaciones a favor de las entidades públicas. Las entidades públicas definirán en su reglamento de cartera los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago que deberán considerar como mínimo los siguientes aspectos:

1. Establecimiento del tipo de garantías que se exigirán, que serán las establecidas en el Código Civil, Código de Comercio y Estatuto Tributario Nacional.
2. Condiciones para el otorgamiento de plazos para el pago, determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento, que en ningún caso superarán los cinco (5) años.
3. Obligatoriedad del establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento.

Artículo 4°. Garantías a favor de la entidad pública. Las entidades públicas deberán incluir en su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera los parámetros con base en los cuales se exigirán las garantías, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Monto de la obligación.
2. Tipo de acreencia.
3. Criterios objetivos para calificar la capacidad de pago de los deudores.

Parágrafo 1°. Las garantías que se constituyan a favor de la respectiva entidad, deben otorgarse de conformidad con las disposiciones legales y que deben cubrir suficientemente tanto el valor de la obligación principal como el de los intereses y sanciones en los casos a que haya lugar.

Parágrafo 2°. Los costos que represente el otorgamiento de la garantía para la suscripción de la facilidad de pago, deben ser cubiertos por el deudor o el tercero que suscriba el acuerdo en su nombre.

Parágrafo 3°. La regulación en el reglamento interno de cartera de cada entidad, para la procedencia de la facilidad de pago con garantía personal, debe tener como límite máximo el monto de la obligación establecido en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional.

Parágrafo 4°. La regulación en el reglamento interno de cartera de cada entidad, para la procedencia de la facilidad de pago sin garantías, debe satisfacer los supuestos establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario Nacional.

Artículo 5°. Procedimiento aplicable. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.

[...]"

Tal como se indicó al reseñar los antecedentes del proceso, se atribuye a la Resolución 027 de 2007, dictada por el Presidente de FINDETER, la violación de los artículos 2 numeral 3°, y 4 parágrafo 1° del Decreto 4473 de 2006 anteriormente transcritos.

La violación del artículo 2 numeral 3° del Decreto Reglamentario, se hace consistir en que según las previsiones de dicho numeral, no todas las deudas a favor de FINDETER pueden ser objeto de cobro coactivo, sino exclusivamente aquellas que cumplan con una serie de características en materia de antigüedad, naturaleza y condiciones particulares del deudor, poniendo de relieve que la resolución acusada al dejar de establecer los requisitos para iniciar los procesos de cobro por jurisdicción coactiva, deviene contraria a la norma reglamentada.

A juicio de la Sala, esa interpretación del actor no corresponde en realidad a lo que dispone la norma legal sino a una lectura muy personal que hace el actor de la misma, pues a decir verdad, en ninguno de sus apartes se consagra ni se da a entender que los criterios allí mencionados sean factores determinantes o condicionantes de la procedibilidad de los procesos de cobro coactivo frente a cualquier tipo de acreencias, sino que se trata simple y llanamente de los criterios que deben orientar la “**clasificación de la cartera**” cuyo recaudo deberá sujetarse al procedimiento señalado por el legislador para tales efectos y que se encuentra previsto en el Estatuto Tributario. A propósito del tema resulta pertinente advertir que “*clasificar*” equivale a agrupar u organizar conjuntos de cosas a partir de unas características comunes, y de ninguna manera da lugar a atribuir a dicho concepto, el alcance y el significado que el actor le asigna de manera infundada.

A juicio de esta Corporación, no es dable entender, tal como lo hace el demandante de manera equivocada, que el acto acusado esté haciendo extensiva la posibilidad de ejercer las facultades inherentes a la jurisdicción coactiva al cobro de acreencias distintas de las autorizadas por el ordenamiento jurídico.

No puede perderse de vista además que la viabilidad de dar aplicación al referido procedimiento no depende de la clasificación a que alude el artículo 2 numeral 3° del Decreto 4473 de 2006, sino del contenido mismo del acto administrativo, de su firmeza y de la falta de cancelación del importe de la deuda de que se trate.

En lo que atañe a la presunta violación del artículo 4° del Decreto 4473 de 2006, el actor se limita a señalar que la resolución acusada hizo caso omiso de lo que allí se establece, al disponer en el párrafo 1° del artículo 30, lo siguiente:

Parágrafo 1°. El documento de la solicitud de Acuerdo de Pago deberá contener lo siguiente Garantías.

[...]

Simultáneamente con la suscripción del acuerdo de pago, el Ente Territorial deberá otorgar a favor de Findeter, un pagaré en blanco con carta de instrucciones o garantía hipotecaria o prendaria o pignoración de rentas.

Esa sola circunstancia no hace que la Resolución, en su conjunto, ni en la disposición antes transcrita pueda catalogarse como contraria al artículo 4° del Decreto Reglamentario, pues lo cierto es que en ella nada se dispone en contra

del precitado artículo, ni excede tampoco el tenor literal de lo que en él se establece. A lo sumo daría lugar a considerar que se trata de un aspecto que es susceptible de un mayor desarrollo en la reglamentación a que alude el artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, que entre otras cosas, a lo que alude, es a la inclusión de "*las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago*", las cuales aparecen precisadas en el artículo 30 anteriormente transcrito.

A pesar de las anteriores consideraciones, estima la Sala que algunos de los artículos de la Resolución 027 de 2007, sí se apartan de las directrices contenidas en el Decreto Reglamentario 4473 de 2006, pues si bien sus disposiciones autorizan la expedición de los llamados "*Reglamentos Internos de Recuperación de Cartera*", lo cierto es que el acto administrativo acusado incurre en un evidente exceso reglamentario al ocuparse de la regulación de ciertas materias que son del resorte exclusivo del legislador y que por demás ya se encuentran previstas en el Estatuto Tributario Nacional.

Si bien es cierto que el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hacen referencia los artículos 2° de la Ley 1066 de 2006 y 1° a 4° del Decreto Reglamentario 4473 de 2006, deben contener como mínimo la definición de los funcionarios competentes para adelantar los trámites de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva; el establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva; la determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras; la definición de los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago; el establecimiento del tipo de garantías que se pueden exigir de conformidad con lo previsto en el Código Civil, el Código de Comercio y el Estatuto Tributario Nacional; la definición de las condiciones para el otorgamiento de plazos para el pago; la determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento; el establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento; y la determinación los parámetros con base en los cuales se exigirán las garantías, de acuerdo con el monto de la obligación, el tipo de acreencia y la capacidad de pago de los deudores, ello no significa que en tales reglamentos, puedan adoptarse normas procedimentales relativas al cobro coactivo, pues tal como lo consagra el propio Decreto Reglamentario en su artículo 5°, "*Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el*

procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.”

En virtud de lo anterior, la Sala decretará la nulidad de lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3° y 13° a 29° de la Resolución demandada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- **DENIÉGASE** la declaratoria de nulidad del **Decreto 3734 de 2005**, *“por el cual se reglamenta el artículo 5° de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 901 de 2004”*, proferido por el Gobierno Nacional, de conformidad con las consideraciones mencionadas en esta providencia.

SEGUNDO.- **DECLÁRASE** la nulidad de los artículos 1°, 2°, 3° y 13° a 29° de la Resolución 27 de 2007, *“por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de Findeter”*, dictada por la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER.

TERCERO.- **DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 30 de junio de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO