



Bogotá D.C.

Doctor  
CARLOS AUGUSTO ROJAS NEIRA  
Abogado  
J.V. Consultores y Asesores  
Centro Empresarial Dorado Plaza  
Av El Dorado No 84 A 55 of 221  
Ciudad

Asunto: Rad. Int. Jur. 66357 del 16 - 07 - 03

**Jurisdicción coactiva en las empresas sociales del Estado**

Respetado doctor Rojas:

Hemos recibido su comunicación de fecha 4 de junio de 2003, por la cual consulta si las empresas sociales del Estado pueden hacer uso de la jurisdicción coactiva para el cobro de su cartera. Al respecto, me permito manifestar lo siguiente, no sin antes señalar que el presente concepto tiene los alcances determinados en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, en el sentido de que el mismo no compromete la responsabilidad de la entidad y no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Es importante señalar que hasta la vigencia del artículo 66 de la Ley 383 de 1997, dentro de la justicia fiscal existían tres procedimientos para la ejecución forzada de las obligaciones a favor de las entidades y órganos que gozaban de la prerrogativa de la jurisdicción coactiva así:

1. El tradicional de jurisdicción coactiva, regidos por los códigos de procedimiento civil y contencioso administrativo, con algunas pocas especificidades para el cobro compulsivo de la contribución de valorización previstas en el Decreto Ley 1604 de 1996.
2. El moderno de la administración coactiva, que es el procedimiento administrativo de cobro regulado por el Estatuto Tributario, aplicable por las direcciones de Impuestos y Aduanas Nacionales y por el Distrito Capital de Bogotá, y
3. El especial de control coactivo, establecido por la Ley 42 de 1983, "Sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", el cual reúne elementos de la jurisdicción y administración coactivas".



No obstante, con la citada Ley 383 y tratándose de los impuestos administrados por los municipios y distritos, el artículo 66 remite a la aplicación del Estatuto Tributario para lo relativo a (entre otras actividades), el proceso de su cobro, de dichas entidades territoriales, quienes han de adelantar el trámite de la administración coactiva.

Para lo concerniente a las restantes acreencias fiscales a favor de los municipios y distritos, éstos – así como también los demás órganos y entidades estatales que tienen atribuido el privilegio coactivo para la recaudación forzada de los créditos de que son titulares – han de seguir el procedimiento de la jurisdicción coactiva.

Ahora, con la expedición de la Ley 446 de 1998, ya ese procedimiento de jurisdicción coactiva no es el tradicional – donde los conocimientos y decisión de las excepciones que propusiera el ejecutado competían, privativamente, a la jurisdicción contencioso administrativo – sino uno más cercano a los trámites de control coactivo, en donde los conocimientos y decisión corresponden a los respectivos funcionarios ejecutores.

Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo del artículo 164 de la Ley 446 al consagrar *“mientras entran a operar los juzgados administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley”*.

En ese orden de ideas, el artículo 68 del Decreto 01 de 1984, establece los presupuestos básicos para que los documentos presten mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, o sea, el que conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible a favor de la entidad administrativa demandante, de igual forma señala el tipo de documentos que prestan mérito ejecutivo.

El artículo 79 del Decreto 01 de 1984, indica que las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva y los particulares por intermedio de la jurisdicción ordinaria.

De igual manera, sobre el asunto materia de consulta, el Consejo de Estado, en diversas oportunidades se ha pronunciado al respecto, razón por la cual se transcribe algunos apartes de la consulta radicada con el número 306 del 17 de agosto de 1989, así:



*“ La jurisdicción coactiva es el mecanismo por el cual las entidades públicas, sin necesidad de acudir ante los jueces ordinarios, tienen la atribución legal de adelantar juicios ejecutivos, para hacer efectivos los créditos a su favor, a través de sus representantes legales quienes se convierten, por ésta razón, en jueces y parte de dichos procesos.*

*“ Sobre éste aspecto ha sostenido la sala que “ la jurisdicción coactiva consiste en que los funcionarios administrativos tienen la atribución legal de adelantar juicios ejecutivos para hacer efectivos créditos exigibles a cargo de particulares a favor de entidades públicas (arts 561 y 562 C.P.C.). Se caracteriza además por que el funcionario investido de jurisdicción coactiva inicia y adelanta la actuación” Por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o de menor cuantía, según fuere el caso...”(art. 51 C.P.C.). Por consiguiente en estos juicios el funcionario...obra como juez y parte, no obstante que, por regla general, la ley busca asegurar que aquél tenga, además de competencia objetiva, la necesaria independencia o capacidad subjetiva, como garantía de imparcialidad. En estos juicios por el contrario, el funcionario con jurisdicción coactiva simultáneamente representa al acreedor – la correspondiente persona de derecho público y actúa como juez.*

*“ En relación con la facultad legal que tienen los representantes de las entidades de derecho público para ejercer la jurisdicción coactiva por sí mismos, la sala reitera el criterio expuesto en concepto del 15 de mayo de 1986 y 26 de junio de 1989, y que transcribe textualmente.*

*“Según el enunciado del artículo 68 del Decreto Ley 1 de 1984, los créditos indicados, sí constituyen obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles, pueden cobrarse ejecutivamente por jurisdicción coactiva. Lo que significa que la entidad acreedora puede hacer efectiva la obligación a su favor adelantando un juicio ejecutivo, sin demanda, en el cual también obre como juez.*

*“Si la ley específicamente determina los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, como los tesoreros, los administradores y recaudadores de impuestos y los jueces de ejecuciones fiscales, no cabe duda que ellos son, en cada uno de los procesos que adelanten por jurisdicción coactiva, además de jueces, los representantes de la entidad pública acreedora.*

*“Pero, si la ley no atribuye a un funcionario determinado el ejercicio de la actividad coactiva, debe entenderse, conforme al enunciado del artículo 68 del Decreto Ley*



Libertad y Orden

*1 de 1984, que esta facultad corresponde al representante de la persona jurídica de derecho público.*

*“ Es cierto que, según los artículos 20 y 63 de la Constitución, la competencia debe ser atribuida expresamente y no es posible deducirla por inferencia o analogía. Pero al disponer el artículo 68 del Decreto 1 de 1984, que los créditos que mencionan pueden cobrarse ejecutivamente, mediante jurisdicción coactiva, facultó a los representantes de las entidades públicas para ejercerla con el fin de hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, pues la facultad de obrar por jurisdicción coactiva significa que quien representa a la entidad puede obrar como juez y como parte para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de la entidad pública. En otros términos, la facultad para representar a la entidad pública se complementa (sic), por disposición del artículo 68 del Decreto Ley 01 de 1984, con la de cobrar las obligaciones exigibles a favor de la entidad mediante juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva.*

*“Por consiguiente, los gerentes o representantes de los establecimientos públicos municipales, según el artículo 68 del Decreto Ley 01 de 1984, pueden cobrar ejecutivamente, por jurisdicción coactiva, los créditos exigibles a favor de esas entidades, si reúnen los demás requisitos prescritos por la misma disposición”*

Así las cosas, esta Oficina considera que de conformidad con los artículos 68 y 79 del Decreto Ley 01 de 1984, los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales, departamentales, municipales (entre ellas las Empresas Sociales del Estado) tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos, mediante el procedimiento prescrito en el Código de Procedimiento Civil, los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades.

No obstante lo anterior, cuando se trate de la ejecución de la obligación proveniente de un contrato estatal (es decir, cuando la entidad le haya incorporado al contrato cláusulas excepcionales, art. 195 de la Ley 100 de 1993) ésta deberá hacerse ante la jurisdicción contenciosa administrativa sin importar si el demandado es el contratista particular o la entidad estatal y conforme al trámite previsto para el proceso ejecutivo en el Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo expresado por la sala quinta del Consejo de Estado, mediante providencia de octubre 14 de 1999. Expediente 1307. Si por el contrario, el contrato es celebrado conforme las reglas del derecho privado, su ejecución puede ser objeto de jurisdicción coactiva.

Ahora bien, teniendo en cuenta que una Empresa Social del Estado es una categoría especial de entidad pública descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (artículo 194 de la Ley 100 de 1993), esta Oficina considera que dicha entidad está facultada para hacer efectivos



Libertad y Orden

**Ministerio de la Protección Social**  
República de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo

directamente los créditos a su favor, por medio de la jurisdicción coactiva, siendo el representante legal de la entidad, el funcionario competente para hacer efectivas dichas obligaciones, sin que sea necesario presentar demanda, pues él mismo debe adelantarlos sujetándose a lo dispuesto por los artículos 561 y ss del Código de Procedimiento Civil.

Cordialmente,

**CLAUDIA JANETH WILCHES ROJAS**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo

Revisó: William Vega  
Proyectó: Edilfonso Morales González  
66377