



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

Bogotá, D. C., tres (3) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Número de radicación: 11001-03-06-000-2018-00054-00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Asunto: Cobro coactivo de multas impuestas judicialmente por infracciones al Estatuto Nacional de Estupefacientes

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante sentencia del 31 de marzo de 2000, el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Santiago de Cali profirió condena contra el señor José Wilson Ocampo Giraldo por el delito tipificado en el artículo 33, inciso 1°, de la Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes) y le impuso una multa de doscientos catorce (214) salarios mínimos legales mensuales. Esta condena fue confirmada, en su totalidad, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Penal, en fallo del 22 de febrero del 2001 (folios 1 a 10).
2. La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) –División de Cobro Coactivo- inició el proceso de cobro coactivo No. 18497-00 contra el señor Ocampo Giraldo, para obtener el pago efectivo de la multa señalada en el numeral anterior, y mediante auto del 1° de octubre del 2001, libró en su contra el correspondiente mandamiento de pago (folios 13 al 15).
3. Con auto del 17 de enero de 2002, la División de Cobro Coactivo de la Dirección Nacional de Estupefacientes decretó y obtuvo el embargo del derecho de propiedad que el señor Ocampo Giraldo tiene, en común y proindiviso con otras personas, sobre el bien inmueble identificado con el número de matrícula

inmobiliaria 370-504544 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali (folios 20 a 27).

4. El 9 de junio de 2017, el señor José Wilson Ocampo Giraldo presentó petición ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, para que se ordenara el levantamiento del embargo que pesa sobre el citado inmueble, toda vez que ya operó, a su juicio, la prescripción de la respectiva acción de cobro (folio 1 A).

5. El Ministerio de Justicia y del Derecho, con oficio del 6 de julio de 2017, respondió que no es la entidad competente para adelantar el trámite solicitado, ya que, con la expedición de la Ley 1743 de 2014 y los Decretos 272 y 723 de 2015, la función relativa al cobro de las multas impuestas a quienes hayan infringido el Estatuto Nacional de Estupefacientes, que competía a esa cartera, corresponde hoy en día al Consejo Superior de Judicatura. Por esta razón, trasladó la petición del señor Ocampo a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de ese organismo (folio 63).

6. El Consejo Superior de la Judicatura, mediante oficio del 4 de octubre de 2017, regresó la petición al Ministerio de Justicia y del Derecho, argumentado que, al analizar el contenido de la Ley 1743 de 2014 y sus decretos reglamentarios, se puede concluir que este caso es competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, ya que se refiere a un hecho (la prescripción de la acción de cobro) que ocurrió cuando el ministerio tenía la competencia funcional para tramitar el proceso y resolver lo que correspondiera. Por lo tanto, cualquier inoperancia o inactividad de dicho ministerio, como la falta de gestión en el cobro o la no declaratoria de prescripción, que podría haber ocasionado perjuicios e inconvenientes al peticionario, no puede ser asumida por el Consejo Superior de la Judicatura (folios 64 y 65).

7. Debido a lo anterior, el peticionario presentó acción de tutela, al considerar que su derecho fundamental de petición fue vulnerado por las entidades citadas. Al resolver dicha tutela, el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo de Cali, en sentencia del 17 de enero de 2018, accedió al amparo constitucional impetrado y ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de las 48 horas siguientes, acreditara la remisión de la petición al Consejo Superior de la Judicatura, junto con la actuación administrativa correspondiente, y a este último que, en el término de las 48 horas subsiguientes, diera respuesta a la solicitud inicial (folios 82 y 83).

8. Impugnado el fallo anterior, el Tribunal Administrado del Valle del Cauca, en sentencia del 19 de febrero de 2018, ordenó revocar la sentencia de primera instancia, al considerar que no le corresponde al juez constitucional determinar qué entidad es la competente para resolver la solicitud de cancelación de la medida cautelar, formulada por el actor. En todo caso, como encontró vulnerado el derecho fundamental de petición del señor Ocampo Giraldo, ordenó al Ministerio

de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de las 48 horas siguientes, analizaran, de manera conjunta y concertada, la documentación requerida para resolver de fondo la petición del accionante. Asimismo advirtió que, en caso de persistir los argumentos con los que las entidades mencionadas se declararon incompetentes, debían proponer un conflicto de competencias administrativas ante la autoridad correspondiente (folios 40 a 47).

9. Para dar cumplimiento al fallo de tutela, el Ministerio de Justicia y del Derecho envió un correo electrónico al Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, en el cual reiteró su posición sobre la falta de competencia de esa cartera para resolver la solicitud del señor Ocampo Giraldo, y manifestó que, de no obtener respuesta expresa de ese organismo en un término breve, se entendería que la postura del Consejo Superior de la Judicatura sigue siendo la misma (folio 50 y 51).

10. Mediante escrito del 22 de febrero de 2018, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver el conflicto de competencias administrativas suscitado entre ese ministerio y el Consejo Superior de la Judicatura, con la finalidad de establecer la autoridad competente para ejercer la función administrativa de cobro coactivo de la multa impuesta al señor José Wilson Ocampo Giraldo, dentro del proceso No. 18497, iniciado por la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes (folios 52 a 60).

11. Igualmente, y para dar cumplimiento al fallo de tutela dictado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura planteó a la Sala el mismo conflicto, mediante escrito del 5 de marzo de 2018. En el citado memorial, el Consejo Superior, además de exponer las razones y argumentos por los cuales consideró que no es competente para responder de fondo la solicitud del señor Ocampo Giraldo, solicitó a la Sala que se resuelva el conflicto en el sentido de señalar *“que es competencia del Ministerio de Justicia y de Derecho, expedir el acto administrativo de terminación del proceso de cobro coactivo N° 18497-2000, en el que figura como sancionado el señor JOSE WILSON OCAMPO GIRALDO y proferir los actos y oficios que ordenen el levantamiento de medidas cautelares dentro del mismo”* (folios 71 a 75).

II. TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 91).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Sociedad de Activos Especiales, SAE, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y al señor José Wilson Ocampo Giraldo (folios 92 a 95).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho consideró que no es la autoridad competente para llevar a cabo el procedimiento de cobro coactivo contenido en el expediente No. 18497-00. A este respecto, recordó, en primer lugar, que con ocasión de la supresión de la DNE, la facultad de “jurisdicción coactiva” de las multas impuestas a quienes infringieran el Estatuto Nacional de Estupefacientes fue asignada al Ministerio de Justicia y del Derecho, como lo dispuso, en su momento, el numeral 5 del artículo 11 del Decreto 2897 de 2011.

Posteriormente, el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014 trasladó al Consejo Superior de la Judicatura la competencia para ejercer, en su totalidad y de manera integral, la función de cobro coactivo de las multas impuestas por los jueces de la República, dentro de las cuales deben entenderse incluidas aquellas fijadas por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes.

El artículo 20 del Decreto 272 de 2015, “[p]or el cual se reglamenta la Ley 1743 de 2014 y los procedimientos necesarios para el recaudo y la ejecución de los recursos que integran el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia”, dispuso que “... **todos los procesos de cobro coactivo que estén siendo adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que verse sobre multas impuestas en procesos judiciales con ocasión de la comisión de delitos por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes, serán transferidos al Consejo Superior de la Judicatura (...)**” (negrillas del Ministerio de Justicia y el Derecho).

De conformidad con lo anterior, expone que la competencia para adelantar los procesos de cobro coactivo de estas multas fue transferida, de modo “*integral, pleno y absoluto*” al Consejo Superior de la Judicatura, a partir del 17 de febrero de 2015, a quien le corresponde, desde esa fecha, ejecutar todas y cada una de las actuaciones relacionadas con el cobro de dichas obligaciones, sin importar el estado en que se encontraran los procesos respectivos, ni los trámites que para ese momento estuvieran pendientes de ejecutarse.

Resaltó que, dentro del marco normativo expuesto, únicamente le corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho realizar las gestiones administrativas tendientes a la entrega de los expedientes al Consejo Superior de la Judicatura, independientemente del estado en que se encuentre cada proceso. Sin embargo, al remitirse el expediente No. 18497-00, correspondiente al señor José Wilson Ocampo Giraldo, la Coordinadora de Cobro Coactivo del Consejo Superior de la Judicatura lo devolvió al Ministerio de Justicia, argumentado que le correspondía a dicha cartera realizar un saneamiento previo de los procesos, incluyendo este, y que el Consejo Superior solamente podía recibir aquellas actuaciones que se encontraran activas y saneadas.

Igualmente señaló el ministerio que, de una interpretación sistemática de la Ley 1743 de 2014 y el Decreto 272 de 2015, es viable inferir que no hubo una distribución de competencias entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura, sino un traslado integral, pleno y absoluto de la potestad de cobro coactivo de las multas impuestas por infracción a la Ley 30 de 1986, de manera tal que las acciones de saneamiento que se consideren procedentes en el marco de dichos procesos, deben ser realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Expuso que lo argumentado por dicho organismo para negar su competencia en este asunto no tiene ningún sustento en la Ley 1743 ni en sus decretos reglamentarios, sino que está fundamentado en unos acuerdos expedidos unilateralmente por dicha corporación, que tratan de modificar lo dispuesto por el legislador, en el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014.

Para finalizar, argumentó que la expedición de los acuerdos bajo los cuales pretende escudarse el Consejo Superior de la Judicatura para no asumir el conocimiento de los procesos presuntamente prescritos, no guarda armonía con el ordenamiento jurídico, toda vez que con ello se busca eludir la competencia encomendada por la Ley 1743 de 2014 y el Decreto 272 de 2015 y constituye, además, una extralimitación de sus funciones, que genera, además, un desajuste en la armonía del ordenamiento jurídico, que implicaría una violación a los derechos fundamentales de petición y del debido proceso.

En efecto, el Ministerio de Justicia y del Derecho considera que si dicha cartera se encargara de adelantar los trámites correspondientes en el proceso del señor Ocampo Giraldo, como lo pretende el Consejo Superior de la Judicatura, se propiciaría que cualquier acto administrativo que expida estuviera viciado de nulidad, al no tener dicha cartera la competencia legal para adelantar tales procesos.

2. Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Argumentó que el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014 establece como requisito para el traslado de los procesos de cobro coactivo, el siguiente:

"Artículo 11. Cobro coactivo. La Dirección Ejecutiva y las Oficinas de Cobro Coactivo del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, adelantarán el cobro coactivo de las multas, conforme a lo establecido en el artículo anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 136 de la Ley 6 de 1992 y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006." (Subrayas del Consejo Superior).

Expuso que la remisión efectuada por dicha disposición al artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, no tiene otra finalidad que la de precisar que, al momento de adelantar el cobro coactivo, debe aplicarse el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario. Esto implica que la autoridad competente debe acatar lo dispuesto por tales normas procedimentales, lo que incluye verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en el artículo 828 del Estatuto Tributario para los títulos ejecutivos. Entre dichas condiciones debe entenderse incluida la de que el título respectivo no esté prescrito, aspecto que no se cumple en el presente conflicto, pues resulta evidente que la respectiva acción de cobro se encuentra prescrita, desde mucho antes, incluso, de expedirse la Ley 1743 de 2014.

Prosiguió exponiendo que el saneamiento de los expedientes que prescribieron con anterioridad a la recepción de los procesos por parte del Consejo Superior de la Judicatura es un asunto de "competencia exclusiva" del Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de receptor de la cartera proveniente de la DNE, y que tal ministerio, una vez recibida dicha cartera, debió realizar las acciones necesarias para evitar futuros perjuicios a los administrados.

Asimismo, expuso que para dar cumplimiento al traslado de los procesos de cobro coactivo y sus respectivos expedientes, que ordenó el Decreto 272 de 2015, una vez asignada la partida presupuestal por parte del Gobierno Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura creó unos cargos para el cumplimiento de esta función, mediante el Acuerdo PCSJA17-10637 del 3 de febrero de 2017. En el párrafo del artículo 1º de dicho acto administrativo, modificado por el Acuerdo PCSJA17-10674 del 10 de mayo de 2017, se dispuso lo siguiente:

"Parágrafo- Dentro de la etapa de remisión de procesos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y de recepción que debe realizar la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el grupo designado para dichos efectos, deberá proceder a la revisión y clasificación de los procesos, con miras a determinar cuáles de ellos al momento de la recepción efectiva de cada uno están prescritos, los que no serán recibidos por la DEAJ." (Se resalta).

En razón a lo expuesto, el Consejo Superior de la Judicatura considera que se encuentra impedido para recibir los expedientes correspondientes a los procesos

de cobro coactivo que se encuentran “prescritos”, como presuntamente ocurre con el que nos ocupa, en cumplimiento a lo dispuesto en los citados acuerdos, los cuales gozan de presunción de legalidad.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un mismo asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para el efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un procedimiento específico, el cual se encuentra consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

*“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
(...)”.*

En el mismo sentido, el artículo 112 ibídem dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

“...10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

De acuerdo con los antecedentes, el presente conflicto de competencias administrativas se ha trabado entre dos autoridades públicas del orden nacional: el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Igualmente, se trata de un asunto administrativo de carácter concreto, el cual consiste en determinar la entidad competente para tramitar el proceso de cobro coactivo de la multa impuesta al señor José Wilson Ocampo, con número de radicado 18497, y, en tal virtud,

responder de fondo la petición formulada por el mismo para que se declare la prescripción y se levante la medida cautelar practicada en dicho proceso.

Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el presunto conflicto.

b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que se decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*¹. El artículo 21 *ibídem* (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o*

¹ La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.” Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que “[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.”

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia, no corren los términos a los que están sujetos las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

2. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, corresponde a la Sala definir la entidad a la que compete resolver de fondo la solicitud de declaratoria de la prescripción y el consecuente levantamiento del embargo, presentada por el señor José Wilson Ocampo dentro de proceso de cobro coactivo No. 18497-00.

Lo anterior implica necesariamente determinar, en forma previa, cuál es la autoridad competente para conocer, en la actualidad, del referido proceso de cobro coactivo, pues resulta claro para la Sala que solamente dicha autoridad podría decidir lo que jurídicamente corresponda sobre la declaratoria de prescripción y el consiguiente levantamiento de la media cautelar.

Para resolver este problema jurídico, previa reseña de la normatividad relativa al cobro de las multas impuestas por los jueces de la República por violación a las normas de la Ley 30 de 1986, y de las competencias asignadas en esta materia a la Dirección Nacional de Estupefacientes, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, la Sala analizará si los acuerdos expedidos por este argumento tienen el efecto de eximir a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del conocimiento de los procesos de cobro coactivo que estaban a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y que estuvieran aparentemente prescitos al momento de su entrega.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el

fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

4. Análisis del conflicto planteado

a. Cobro coactivo de las multas impuestas judicialmente por violación al Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986)

La extinta Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, tenía a su cargo el cobro coactivo de las multas impuestas por los jueces de la República, por infracciones cometidas a la Ley 30 de 1986², en virtud de la facultad conferida a todas las entidades públicas por el artículo 112³ de la Ley 6 de 1992⁴, y a la Dirección de Estupefacientes, en particular, por el Decreto 2159 de 1992

En efecto, el artículo 6, numeral 13, de dicho decreto estableció que el Director de la extinta DNE tenía, entre sus funciones, la de “*recaudar y manejar las multas o dineros que resulten o se obtengan de la aplicación del Estatuto Nacional de Estupefacientes y sus normas complementarias*”. Asimismo, el artículo 18 *ibidem* señaló, entre las funciones de la oficina de cobro coactivo de la DNE, las siguientes:

“Artículo 18. DIVISION DE COBRO COACTIVO. Son funciones de la división de cobro coactivo:

² “*Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones*”

³ “*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 tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, 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).*” El aparte entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-224 del 18 de abril de 2013).

⁴ “*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*”.

1. Atender el recaudo de las multas o dineros que resulten o se obtengan de la aplicación del Estatuto Nacional de Estupefacientes y sus normas complementarias.

2. *Elaborar los sistemas de control a los abogados o apoderados especiales de la Dirección Nacional de Estupefacientes que recauden las multas por violación al Estatuto Nacional de Estupefacientes y sus normas complementarias.*
(...)”. (Se resalta).

Más adelante, el artículo 11, numeral 5, del Decreto-Ley 2897 de 2011⁵ estableció, como función del Ministerio de Justicia y del Derecho, la de “... dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva y efectuar el cobro a través de este proceso de las multas impuestas a favor de la Nación por parte de las autoridades competentes a quienes sean declarados responsables de infringir el Estatuto Nacional de Estupefacientes o hacer efectivo ante las autoridades judiciales competentes, los derechos de crédito que a su favor tiene y velar porque este se desarrolle de acuerdo con la normatividad vigente”. (Se resalta)

El mismo año, con el Decreto 3183, se ordenó la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Luego se expidió la Ley 1743 de 2014⁶, cuyo objetivo es generar recursos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la administración de justicia, sin detrimento de las apropiaciones que se hagan anualmente en la Ley General de Presupuesto. El artículo 9 de dicha ley dispone:

“Artículo 9°. Multas. Los recursos provenientes de las multas impuestas por los jueces a las partes y terceros en el marco de los procesos judiciales y arbitrales de todas las jurisdicciones, así como las impuestas en incidentes de desacato a fallos de acciones de tutela, serán consignados a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.”

Esta disposición fue reglamentada, entre otros, por el Decreto 272 de 2015, cuyo artículo 20 estatuye que “[t]odos los procesos de cobro coactivo que estén siendo adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que versen sobre multas impuestas en procesos judiciales con ocasión de la comisión de delitos por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes, serán transferidos al Consejo Superior de la Judicatura dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto”.

⁵ “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.

⁶ “Por medio de la cual se establecen alternativas de financiamiento para la Rama Judicial”.

El Decreto Reglamentario 723 de 2015 prorrogó el plazo establecido para efectuar la entrega de los procesos de cobro coactivo señalados, por un término adicional de cuatro (4) meses, contados desde el vencimiento del plazo inicial fijado por el Decreto 272 de 2015. Lo anterior implica que el plazo final para hacer entrega de los respectivos expedientes venció el 17 de agosto de 2015.

En relación con el procedimiento para adelantar el cobro coactivo de las multas impuestas a quienes cometan o hayan cometido infracciones al Estatuto Nacional de Estupefacientes, está previsto en el artículo 11 de la citada Ley 1743 de 2014, así:

“Artículo 11. Cobro coactivo. La Dirección Ejecutiva y las Oficinas de Cobro Coactivo del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, adelantarán el cobro coactivo de las multas, conforme a lo establecido en el artículo anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 136 de la Ley 6 de 1992 y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

*Las multas que con anterioridad a la vigencia de esta Ley no hayan sido cobradas, deberán ser enviadas por el despacho judicial competente a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial correspondiente, quienes a través de las Oficinas de Cobro Coactivo del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, deberán iniciar el proceso correspondiente.
(...).” (Se destaca).*

El artículo 5 de la Ley 1066 de 2006⁷ establece que *“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.” (Subrayamos).*

Dicho procedimiento, por su parte, está regulado en el Título VIII (artículos 823 a 843-2) del citado estatuto.

Finalmente, es pertinente mencionar que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PCSJA17-10637 del 3 de febrero de 2017, modificado por el Acuerdo PCSJA17-10674 del 10 de mayo de 2017, modificó su planta de personal para atender la nueva función de cobro coactivo que le impuso la Ley 1743, y en relación con el traslado de los respectivos procesos, dispuso lo siguiente:

⁷ *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”.*

“Artículo 1º.

(...)

Parágrafo- Dentro de la etapa de remisión de procesos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y de recepción que debe realizar la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el grupo designado para dichos efectos, deberá proceder a la revisión y clasificación de los procesos, con miras a determinar cuáles de ellos al momento de la recepción efectiva de cada uno están prescritos, los que no serán recibidos por la DEAJ.” (Se resalta).

b. Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura. Necesidad de interpretarlos conforme a la Constitución y la ley

Invocando sus facultades constitucionales y legales y, en especial, aquella establecida en el numeral 12 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, consistente en “*dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos*”, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PCSJA17-10637 del 3 de febrero de 2017, creó unos cargos en la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Unidad de Presupuesto de la Dirección de Administración Judicial. Adicionalmente, con el Acuerdo PCSJA17-10674 del 10 de mayo de 2017, se modificó el parágrafo del artículo 1º del acuerdo anterior, en los siguientes términos:

*“**PARAGRAFO-** Dentro de la etapa de remisión de procesos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y de recepción que debe realizar la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el grupo designado para dichos efectos, deberá proceder a la revisión y clasificación de los procesos, con miras a determinar cuáles de ellos al momento de la recepción efectiva de cada uno están prescritos, los que no serán recibidos por la DEAJ.”*

A partir de esta individualización, también se deberá establecer la competencia para el respectivo conocimiento y remisión de los expedientes a las diferentes direcciones seccionales a efectos de que asuman el proceso de cobro coactivo.
(...)” (Se resalta).

Tal como se deduce de los documentos que obran en el expediente, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura ha venido entendiendo que, como dichos acuerdos son actos administrativos generales, que se encuentran vigentes y cuya legalidad se presume, no es posible para dicho organismo asumir la competencia de los procesos de cobro coactivo que estén presuntamente “prescritos”, por el hecho de haber pasado determinado tiempo desde su iniciación o desde la notificación del mandamiento de pago, por lo cual se niega a recibir los expedientes respectivos del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sin entrar a cuestionar, en esta ocasión, la constitucionalidad y la legalidad de la norma reglamentaria citada, la Sala encuentra que la interpretación que viene haciendo de la misma el Consejo Superior de la Judicatura, que conduciría a que dicho organismo no avocara el conocimiento de tales procesos y que la decisión sobre la declaratoria de prescripción tuviera que ser adoptada, en consecuencia, por el Ministerio de Justicia y del Derecho, no puede ser aceptada por la Sala, por resultar anti-técnica, además de entrar en conflicto con la Constitución y la ley, como pasa a explicarse.

En efecto, debe recordarse, en primer lugar, la naturaleza jurídica y las características de la institución denominada “prescripción”, así como su diferencia con la caducidad, para luego referirse a su aplicación en los procesos de cobro coactivo. En segundo término, es necesario analizar, desde el punto de vista constitucional y legal, al alcance de la competencia que tiene el Consejo Superior de la Judicatura para expedir reglamentos en determinadas materias.

b.1.) Naturaleza jurídica y características de la prescripción

Vale la pena recordar, en primer lugar, que la prescripción es una institución que proviene del derecho civil, en el cual se conciben dos tipos fundamentales: (i) la prescripción extintiva de las obligaciones y los derechos personales correlativos, y (ii) la prescripción adquisitiva del derecho de dominio, llamada también “usucapión”.

Para los efectos de este conflicto, solo nos interesa la primera clase de prescripción, que está prevista en el artículo 1625 del Código Civil, numeral 10°, como una de las formas o modos de extinción de las obligaciones.

Adicionalmente, en relación con esta figura, el artículo 2535 *ibidem* dispone:

“Artículo 2535. La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.

Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”.

Lo dispuesto en la norma anterior no significa, sin embargo, que la prescripción opere automáticamente, por el simple paso del tiempo, pues requiere, en primer lugar, la pasividad o inactividad del acreedor en el ejercicio de las acciones que la ley le otorga para hacer efectivo su derecho, y en segundo lugar, que dicha situación sea reconocida y declarada por la autoridad competente. Sobre el primer aspecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-832 de 2001⁸, señaló:

⁸ Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, Expediente: D-3388.

"La prescripción es un modo para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva), o para extinguir obligaciones (prescripción extintiva). Esta institución jurídica otorga derechos con base en la ocurrencia de hechos. No opera por el simple paso del tiempo, sino que tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho subjetivo".

En segundo lugar, como se enunció, la prescripción no puede ser declarada de oficio, salvo en aquellos casos que taxativamente señale la ley, por lo que debe ser alegada por el deudor, en su defensa (artículo 2513 C.C.).

Finalmente, la prescripción puede ser suspendida, interrumpida y renunciada, en los eventos que dispone la ley (artículos 2514, 2515, 2516, 2539, 2540 y 2541 *ibidem*).

Por otro lado, recuerda la Sala que no pueden confundirse la prescripción y la caducidad, puesto que existen profundas diferencias entre estas dos instituciones jurídicas, que han sido reseñadas, de tiempo atrás, por la jurisprudencia y la doctrina. Así, por ejemplo, la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestó⁹:

"(...) La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales. Es decir que el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses lo cual se constituye como un instrumento que mantiene y protege la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para la estabilidad social de sus integrantes.

"(...) La prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual está fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados so pena de perder dicha administración".

Las principales diferencias que para la jurisprudencia y la doctrina existen entre la prescripción y la caducidad pueden puntualizarse así:

⁹ Providencia del 23 de septiembre de 2010, radicación 47001-23-31-000-2003-00376-01(1201-08), reiterada el 5 de marzo de 2015, expediente N° 270012333000 201300248 01 (1153-2014).

- (i) La prescripción es una institución de derecho sustancial, en tanto produce el nacimiento o la extinción de derechos y obligaciones, mientras que la caducidad es una figura de derecho procesal, en cuanto entraña la imposibilidad de acudir a la jurisdicción en procura de determinada "acción", pretensión o medio de control.
- (ii) La prescripción debe ser alegada expresamente por el deudor y, salvo en algunos casos especiales, no puede ser declarada de oficio por el juez o la autoridad competente. La caducidad puede y debe ser declarada de oficio.
- (iii) La prescripción puede suspenderse, en los casos previstos en la ley; la caducidad no.
- (iv) La prescripción puede interrumpirse natural o civilmente, en los casos indicados por la ley; la caducidad solo puede impedirse o dejarse inoperante mediante la presentación oportuna de la demanda (artículo 94 del Código General del Proceso).
- (v) La prescripción puede renunciarse expresa o tácitamente, después de cumplida; la caducidad no puede renunciarse.

Sobre la prescripción de la "acción ejecutiva", el artículo 2536 del Código Civil, establecía originalmente:

"Artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por diez años, y la ordinaria por veinte.

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de diez años, y convertida en ordinaria durará solamente otros diez".

La citada norma estuvo vigente hasta el 26 de diciembre de 2002, fecha en la que entró a regir la Ley 791 de 2002¹⁰, que reguló el tema así:

"Artículo 8. El artículo 2536 del Código Civil quedará así:

Artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años y la ordinaria por diez (10).

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término".

¹⁰ "Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil".

Como ya se mencionó, el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014 otorgó la competencia al Consejo Superior de la Judicatura para cobrar las multas impuestas a las partes por los jueces de la República y los árbitros, en los procesos judiciales y arbitrales, así como en los incidentes de desacato a fallos de tutela, para lo cual la norma citada remite al artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, el cual, a su vez, re-envía al "procedimiento descrito en el Estatuto Tributario" (se destaca).

En esa medida, no resulta posible aplicar las normas sobre prescripción (incluyendo la relativa a su suspensión e interrupción) previstas en el Estatuto Tributario (artículos 817 y 818), pues, fuera de que dicha institución no es de naturaleza procesal, sino sustancial, como ya se explicó, las disposiciones referidas no forman parte del Título XVIII de dicha codificación, que es el que contiene *el procedimiento* de cobro coactivo.

Además, debe recordarse que las multas no tienen naturaleza tributaria, menos aún las impuestas por los jueces de la República en el curso de los procesos judiciales, razón por la cual dichas obligaciones no están reguladas, en general, por el Estatuto Tributario. A este respecto, la Corte Constitucional explicó que "(...) *las multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 que las sitúa dentro de los ingresos no tributarios, subclasificación de los ingresos corrientes de la Nación.*"¹¹

En esta medida, sería necesario aplicar las normas del Código Civil sobre la prescripción, tal como fueron modificados por la Ley 789 de 2002, en armonía con las disposiciones pertinentes del Código General del Proceso.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que puede haber procesos de cobro coactivo que se iniciaron antes de la vigencia de la Ley 789, razón por la cual ha de considerarse, igualmente, lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 153 de 1887:

"Artículo. 41.- La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aun al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir."

Por lo tanto, para poder determinar con certeza qué procesos de cobro coactivo han prescrito y cuáles no, se debe realizar un estudio detallado de cada uno de ellos, teniendo en cuenta sus circunstancias de hecho, las pruebas que obren en el expediente y las normas que resulten aplicables. En esa medida, no es posible jurídicamente considerar que un proceso y, menos aún, un grupo de procesos, se

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996.

encuentren prescritos, por el simple hecho de haber transcurrido determinado tiempo, por largo o extenso que sea.

En esa medida, cuando los acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura se refieren a los "procesos prescritos", no puede entenderse que se refiera a los procesos de cobro coactivo en los que hayan pasado cinco (5) o más años desde su iniciación, desde la notificación del mandamiento de pago o desde otro hito, en particular, sino exclusivamente aquellos en los que se haya *declarado* formal y expresamente la prescripción, lo que conlleva la terminación efectiva del respectivo proceso.

Dado que el traslado de la competencia para el conocimiento de tales procesos ocurrió con motivo de la expedición de la Ley 1743 de 2014, y no de los decretos reglamentarios o de otro hecho posterior, tal declaración tendría que haber sido hecha, por el Ministerio de Justicia o por la autoridad que fuera competente, antes de la entrada en vigencia de la citada ley, pues posteriormente ya no podría ser hecha por tal autoridad, en razón a la pérdida de competencia que implicó para ella la promulgación de la Ley 1743.

En los demás casos, se trata de procesos vigentes, aunque se encuentren inactivos e, incluso, archivados (siempre que no hayan sido terminados por otra causa legal), en los que podría o no haber ocurrido la prescripción, según lo que se determine en cada caso, de acuerdo con las consideraciones jurídicas que se han efectuado previamente.

b.2.) El principio de legalidad, la competencia administrativa y las atribuciones normativas del Consejo Superior de la Judicatura

El análisis de las normas constitucionales y legales que establecen las funciones y competencias del Consejo Superior de la Judicatura permite concluir claramente que ninguna de ellas lo faculta para atribuirse o quitarse competencias administrativas otorgadas por la ley.

En efecto, es importante recordar que uno de los principios esenciales de cualquier Estado de Derecho es el principio de legalidad, el cual, en nuestro medio, está contenido principalmente en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política¹². De acuerdo con este principio, uno de los requisitos que

¹² "Artículo 6°. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

"Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente

condiciona la legitimidad de la actuación de las autoridades públicas es que se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por la ley, lo que genera para los servidores públicos la prohibición de actuar con omisión o extralimitación de sus funciones.

Con relación a las autoridades administrativas, las normas constitucionales citadas fueron desarrolladas por los artículos 4° y 5° de la Ley 489 de 1998, entre otros, que señalan las finalidades de la función administrativa y el carácter directo, expreso y, en principio, taxativo de las competencias administrativas:

“Artículo 4.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

Artículo 5.- Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”. (Se resalta).

La competencia ha sido entendida doctrinalmente como la “...esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente...”¹³

Para la Sala, en atención a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴, la competencia es un elemento subjetivo del acto administrativo, que constituye un presupuesto indispensable para su conformación y se traduce en la potestad, capacidad, autorización o atribución que tiene una entidad o servidor público, o un particular en ejercicio de funciones públicas, para emitirlo.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas. Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.”

¹³ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Hispania Libros. Buenos Aires 2009.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 28 de mayo de 1998. Expediente 10507.

Se han identificado, como factores que determinan la competencia: la materia, el territorio, el tiempo y la jerarquía¹⁵. El factor material, también conocido como “*ratione materiae*”, que se refiere a las funciones y tareas que legalmente puede desempeñar la entidad, el órgano o el funcionario, según el carácter de la actividad a él encomendada por el ordenamiento jurídico, para el logro de los fines del Estado.

Ahora bien, más que el hecho de que la competencia sea señalada por la ley, en sentido formal o en sentido material, pues no puede desconocerse que algunas competencias son atribuidas directamente por la Constitución y otras pueden ser fijadas por las ordenanzas departamentales, los acuerdos municipales y los “reglamentos ejecutivos”, como lo dispone expresamente el artículo 5º de la Ley 489 de 1998, lo más importante en esta materia, dentro de un Estado Social de Derecho, es que las competencias no sean asignadas, eliminadas, trasladadas, ampliadas ni modificadas autónomamente por las mismas autoridades que están llamadas a ejercerlas, con la sola excepción, quizás, del Congreso de la República, cuando actúa como constituyente derivado.

Así, la proscripción de la “auto-competencia” constituye, para la Sala, una cláusula esencial del Estado Social de Derecho, que se encuentra incorporada en varias normas de nuestra Carta Política.

Al revisar las normas constitucionales que establecen las funciones del Congreso de la República y del Consejo Superior de la Judicatura, resulta evidente que el Consejo Superior de la Judicatura no está facultado para condicionar, limitar o modificar, de cualquier otra forma, lo dispuesto por el legislador, sino apenas para complementarlo, en algunos casos.

En efecto, para el ejercicio de las competencias gubernativas y administrativas de la Rama Judicial, la Constitución Política creó el Consejo Superior de la Judicatura, con una Sala Administrativa y una Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

El Consejo Superior de la Judicatura debe cumplir las siguientes funciones, conforme a lo previsto actualmente¹⁶ por los artículos 256 y 257 de la Constitución Política:

“ARTICULO 256. Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura ~~o a los Consejos Seccionales, según el caso~~¹⁷ y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.

¹⁵ Sobre los factores o clases de competencia, véase Dromi, op.cit.

¹⁶ Después de la sentencia C-285 de 2016, emitida por la Corte Constitucional.

¹⁷ Derogado por el Acto Legislativo 2 de 2015.

2. *Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.*

~~3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. (Derogado por el Acto Legislativo 2 de 2015)~~

4. *Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.*

5. *Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.*

~~6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. (Derogado por el Acto Legislativo 2 de 2015)~~

7. *Las demás que señale la ley.”*

“ARTÍCULO 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

“1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En el ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

5. Las demás que señale la ley.” (Subrayas de la Sala).

Debe recordarse que el artículo 15¹⁸ del Acto Legislativo 2 de 2015, que modificó el artículo 254 de la Carta, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional

¹⁸ “ARTÍCULO 15. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 254. El Gobierno y la administración de la Rama Judicial estarán a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. Estos órganos ejercerán las funciones que les atribuya la ley con el fin de promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial.

El Consejo de Gobierno Judicial es el órgano, encargado de definir las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con la ley y postular las listas y ternas de candidatos que la Constitución le

en la sentencia C-285 del 1° de junio de 2016, por lo que las funciones de administración y gobierno que tenía asignadas la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y dicha corporación en pleno, continúan vigentes, pero ahora en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura (sin división alguna)¹⁹.

En la misma línea, el numeral 13 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia", establece, entre las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura, la siguiente:

"13. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador," (Resaltamos).

Como puede observarse, todas las funciones a cargo del Consejo Superior de la Judicatura deben ser cumplidas por dicho órgano "de acuerdo a la ley" o "con sujeción a la ley" (artículos 256 y 257 de la Carta Política), lo que reitera claramente el principio de legalidad al que están sometidas todas las autoridades públicas.

ordene. También corresponde al Consejo de Gobierno Judicial regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador; expedir el reglamento del sistema de carrera judicial y de la Comisión de Carrera Judicial, cuya función será la vigilancia y control de la carrera; aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno; aprobar el mapa judicial; definir la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama Judicial; supervisar a esta entidad, y rendir cuentas por su desempeño ante el Congreso de la República.

El Consejo de Gobierno Judicial estará integrado por nueve miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial, quien deberá ser profesional con veinte años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas, y será nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años; un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces, elegido por ellos para un periodo de cuatro años; un representante de los empleados de la Rama Judicial elegido por estos para un periodo de cuatro años; tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial, para un período de cuatro años. Ninguno de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial podrá ser reelegido.

Los miembros permanentes de dedicación exclusiva mencionados en el inciso anterior estarán encargados de la planeación estratégica de la Rama Judicial y de proponer al Consejo de Gobierno Judicial, para su aprobación, las políticas públicas de la Rama Judicial. Deberán tener diez años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública. En su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales.

La ley estatutaria podrá determinar los temas específicos para los cuales los ministros del despacho los directores de departamento administrativo, el Fiscal General de la Nación, así como representantes de académicos y de los abogados litigantes participarán en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial."

¹⁹ Ya que la Corte consideró exequible la eliminación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Aunque es indudable que la Constitución y la ley le permiten expresamente al Consejo Superior “dictar reglamentos” o “regular”, como lo menciona el artículo 85, numeral 13, de la Ley 270, es evidente que dicha facultad reglamentaria o, si se quiere, regulatoria, no es incondicional ni ilimitada, sino que se encuentra sujeta a precisos límites, contenidos en las mismas normas constitucionales y legales citadas.

En efecto, dichos reglamentos deben: (i) ser solamente “los necesarios”, es decir, aquellos que resulten indispensables para garantizar el eficaz funcionamiento de la administración de justicia; (ii) estar relacionados con la organización y las funciones internas asignadas a los distintos cargos, o con la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, y (iii) lo que resulta más importante para los efectos de este conflicto, dichos reglamentos solo pueden expedirse “en los aspectos no previstos por el legislador”.

Este último requisito debe entenderse desde una lógica reglamentaria, es decir, en cuanto a la necesidad de expedir las normas que se requieran para concretar y hacer posible el cumplimiento efectivo de la ley, en aquellos puntos que el legislador haya omitido, por tratarse de aspectos técnicos, operativos, administrativos u otros de carácter detallado. Pero mal podría entenderse que dicha facultad normativa pueda utilizarse para derogar, limitar, modificar o condicionar la ley o, incluso, para ampliar su alcance, adicionando sustancialmente temas o aspectos que el legislador no haya regulado. En cualquiera de estos casos, el Consejo Superior de la Judicatura estaría actuando con extralimitación de sus funciones e invadiendo la competencia del Congreso de la República, desconociendo de esta forma, no solamente la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, sino también la Constitución.

Por estas razones, y aun manteniendo la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, la Sala considera que el parágrafo del artículo 1º del Acuerdo PCSJA17-10637 de 2017, modificado por el Acuerdo PCSJA17-10674 del mismo año no puede ser interpretado de la forma en que pretende hacerlo la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el presente conflicto, es decir, en el sentido de que el Consejo Superior no es competente para conocer de los procesos de cobro coactivo que, al momento de entregarse los respectivos expedientes por parte del Ministerio de Justicia, se consideren “prescritos”, por haber transcurrido determinado tiempo desde su inicio o desde otro punto, pues tal hermenéutica sería inadmisibles, por resultar ostensiblemente contraria a la Constitución Política y a la ley, además de anti-técnica, como ya se explicó.

Esta interpretación tendría otra consecuencia igualmente inaceptable, desde el punto de vista legal y constitucional, a saber: que la declaratoria de prescripción, de ser legalmente procedente en determinados casos, tendría que hacerla hoy en día el Ministerio de Justicia y del Derecho, a pesar de haber perdido competencia para

conocer de dichos procesos desde hace más de tres (3) años, con lo cual la decisión que adoptara, ya sea en el sentido de declarar la prescripción de la acción de cobro y la terminación del respectivo proceso, o bien que dicha acción no ha prescrito y debe continuarse con el proceso, estaría claramente viciada de nulidad, por falta de competencia, e implicaría desconocer el derecho al debido proceso administrativo.

Debe recordarse que una de las consecuencias que tiene la prevalencia de las normas constitucionales sobre las otras disposiciones del ordenamiento jurídico, tal como lo dispone el artículo 4º de la Carta Política, es que las normas de inferior jerarquía deben interpretarse en armonía con la Constitución, a menos que dicha hermenéutica no resulte posible, por existir una ostensible e insalvable contradicción o incompatibilidad entre la norma legal o administrativa y los preceptos superiores. Así lo manifestó la Sala en el concepto 2353 de 2017²⁰:

(...) con la expedición de la Carta Política de 1991, el principio de primacía de la Constitución vino a tener un nuevo y destacado impulso, en torno al cual se ha dado un amplio y profundo desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, principalmente, así como en la doctrina. En efecto, del artículo 4º de la Constitución se han derivado importantes consecuencias jurídicas, como las siguientes: (i) la declaratoria de inexequibilidad de las normas legales y con fuerza de ley que contradigan la Constitución, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las leyes asignado a la Corte Constitucional; (ii) la declaratoria de nulidad, por parte del Consejo de Estado, de los decretos y demás actos administrativos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional que desconozcan la Carta Política; (iii) la inaplicabilidad, en cada caso concreto, de las disposiciones legales y de otro orden que estén en oposición a las normas constitucionales, es decir, la llamada "excepción de inconstitucionalidad"; (iv) la derogatoria de los preceptos legales o de otro orden expedidos antes de una norma constitucional, que estén en clara contradicción con esta ("inconstitucionalidad sobreviniente"); (v) la regla de que, existiendo alguna incompatibilidad entre una disposición constitucional y una norma legal o de otra índole, ambas formalmente vigentes, debe prevalecer o aplicarse de preferencia la norma de la Constitución; (vi) el deber de interpretar toda la legislación y las demás disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico, incluyendo los actos administrativos, a la luz de los principios y las normas constitucionales (interpretación constitucional), y (vii) la necesidad de llenar los vacíos que existan en la legislación, con la aplicación de los principios y las normas de la Carta Política, inclusive aquellos que forman parte del denominado "bloque de constitucionalidad en sentido estricto" (integración normativa constitucional)". (Subrayas añadidas).

En consecuencia, la norma reglamentaria invocada en este caso por el Consejo Superior de la Judicatura, solo puede ser interpretada y aplicada en el sentido de que dicho órgano no es competente para conocer de los procesos de cobro

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2353 del 19 de septiembre de 2017.

coactivo en los que se haya declarado formal y expresamente la prescripción antes del 26 de diciembre de 2014, fecha de promulgación de la Ley 1743 de ese año.

5. El caso concreto

La entidad competente para conocer del proceso de cobro coactivo No. 18497-00 iniciado por la Dirección Nacional de Estupefacientes y, por lo tanto, para resolver de fondo la solicitud presentada por el señor José Wilson Ocampo para que se declare la prescripción de la acción de cobro y el levantamiento de la medida cautelar, es el Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por las razones que se exponen a continuación:

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial expuso, como argumento para rechazar su competencia en el presente asunto, además de lo dispuesto en los acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, que el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014 remite al artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, el cual, a su vez, reenvía al Estatuto Tributario. Para el Consejo Superior, esta doble remisión significa, entre otras cosas, que los documentos que presten mérito ejecutivo para llevar a cabo ese tipo de cobros deben cumplir con los requisitos previstos en el artículo 828 del Estatuto Tributario²¹, dentro de los cuales se encontraría el de no encontrarse prescrito el título que dé lugar a la ejecución. De ahí deriva que el Ministerio de Justicia y del Derecho debió realizar un "saneamiento" de los respectivos procesos, antes de remitir los expedientes al Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de descartar, entre otros, aquellos que estuvieran "prescritos".

Ahora bien, tal como se explicó, el artículo 9 de la Ley 1743 de 2014 establece que los recursos provenientes de las multas impuestas por los jueces a las partes

²¹ Esta norma dispone:

"Artículo 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.

2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas liquidadas de dinero a favor del fisco nacional.

4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.

5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Parágrafo. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente".

y a terceros, en el marco de los procesos judiciales y arbitrales en todas las jurisdicciones, así como las impuestas en incidentes de desacato a fallos de tutela, serán consignados a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

En desarrollo de lo establecido en la citada ley, el Presidente de la República, en ejercicio de las competencias otorgadas por los numerales 11 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, expidió el Decreto 272 de 2015, cuyo artículo 20 dispone en lo pertinente:

“Artículo 20. Procesos de cobro coactivo. Todos los procesos de cobro coactivo que estén siendo adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que versen sobre multas impuestas en procesos judiciales con ocasión de la comisión de delitos por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes, serán transferidos al Consejo Superior de la Judicatura dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto” (subrayas de la Sala).

De la lectura de la citada disposición, se puede establecer con claridad que la competencia para adelantar los procesos de cobro coactivo por multas impuestas por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes fue trasferida de manera completa, inmediata e incondicional al Consejo Superior de la Judicatura, esto es, sin consideración al estado en el cual se encontrara el respectivo proceso, siempre y cuando no hubiera terminado previamente por alguna de las causales previstas en la ley, entre las cuales se encuentra la declaratoria de prescripción de la acción de cobro respectiva. Para estos efectos, los Decretos 272 y 723 de 2015 fijaron el plazo dentro del cual debía hacerse la entrega de los expedientes por parte del Ministerio de Justicia del Derecho y su recepción por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Es necesario aclarar que dicho plazo no tuvo ni podía tener como efecto postergar el traslado de la competencia para conocer de los referidos procesos al Consejo Superior de la Judicatura, por lo que dicho organismo asumió plenamente la competencia en esta materia al entrar en vigencia la Ley 1743 de 2014, es decir, el 26 de diciembre de 2014, fecha de su promulgación.

De lo anterior se infiere que, dentro de dicho plazo, el Ministerio de Justicia y del Derecho no estaba facultado para continuar con el trámite de los procesos de cobro coactivo, ni para adoptar decisiones interlocutorias o de fondo que implicaran impulsar, resolver o terminar tales actuaciones.

En consecuencia, el Consejo Superior de la Judicatura, del cual forma parte la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, tampoco tenía ni tiene la facultad para rechazar los procesos que, a su criterio, se encuentren “prescritos”, si se

tiene en cuenta que la prescripción debe ser declarada por la autoridad competente en cada caso concreto, autoridad que hoy en día es el Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-, por mandato legal. Es decir, que los procesos que se trasladaron a ese organismo, y que este pretende rechazar, solo podrían considerarse terminados por prescripción cuando la autoridad competente los haya declarado o los declare así.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala observa que en el presente caso ha transcurrido un tiempo considerable desde que el proceso de cobro coactivo se inició (año 2001), sin que las autoridades que han tenido sucesivamente la competencia para tramitarlo hayan realizado las actuaciones y adoptado las decisiones necesarias para lograr el recaudo efectivo de las sumas de dinero adeudadas al Estado, que es el objetivo final que se persigue con este procedimiento, lo cual entraña un aparente incumplimiento de varios de los principios de la función administrativa, tales como los de economía, celeridad, eficacia y eficiencia.

Por lo tanto, conforme a lo explicado en esta decisión, y en virtud de los principios de colaboración armónica y coordinación entre las diferentes ramas, órganos y entidades del poder público (artículos 113 de la Constitución Política; 3, numeral 10º, del CPACA, y 6 de la Ley 489 de 1998), se requiere que el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- realicen, de la manera más rápida, armoniosa y eficiente posible, la entrega y recibo de este expediente de cobro coactivo y de todos los demás que se encuentren en una situación similar, para lo cual el Ministerio de Justicia debe suministrar al Consejo Superior toda la información que este requiera, en forma completa, clara y organizada.

Finalmente, la Sala observa que cuando la ley traslade competencias de una rama, órgano o entidad del Estado a otra, debería ocuparse igualmente de trasladar o asignar los recursos humanos, financieros y materiales que sean necesarios para que la rama, órgano o entidad a la cual se traslade la función, pueda hacerse cargo de la misma efectivamente y en un corto tiempo.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE al Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- para conocer del proceso de cobro coactivo No. 18487-00 que se tramita contra el señor José Wilson Ocampo Giraldo, y para resolver, en consecuencia, la solicitud presentada por dicho peticionario para que se declare la prescripción y el levantamiento de la medida cautelar practicada sobre un bien inmueble de su propiedad.

SEGUNDO: REMITIR el expediente de la referencia a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, para que continúe con la actuación administrativa de manera inmediata.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Administrativa-, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al señor José Wilson Ocampo Giraldo.

CUARTO: RECONOCER personería al abogado César Augusto Contreras Suárez como apoderado del Consejo Superior de la Judicatura.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

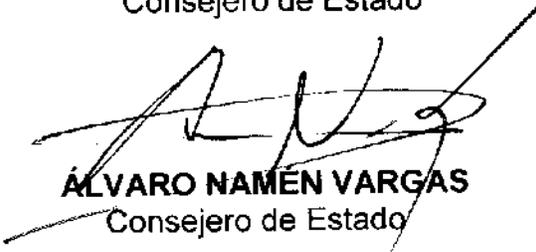
La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado
(Ausente con excusa)


GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado


ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado


LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala