

EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DEL COBRO COACTIVO DE
LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ELIZABETH YOHANNA GARCÍA BAUTISTA
LIDA CONSTANZA OLMOS MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C. – COLOMBIA

2018

EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DEL COBRO COACTIVO DE
LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Proyecto presentado para optar el titulo de especializacion en Derecho Administrativo

ELIZABETH YOHANNA GARCÍA BAUTISTA
LIDA CONSTANZA OLMOS MARTÍNEZ

DOCENTE
SANDRA MARCELA CASTAÑEDA

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C. – COLOMBIA

2018

DEDICATORIA

Dedicamos este proyecto a Dios, a nuestros padres e hijos, a nuestra educación y aquellos que trabajan perseverantemente por la aplicación de los principios constitucionales del Derecho Administrativo.

RESUMEN

El cobro coactivo administrativo, entendido como la facultad de la administración para cobrar por sí misma las deudas a su favor, viola los principios constitucionales de imparcialidad, seguridad jurídica y transparencia por cuanto el funcionario ejecutor actúa como juez y parte, sin que se permita al administrado, dentro del mismo proceso, acudir a una revisión de las actuaciones adelantadas, ya que sólo por la vía de la jurisdicción contenciosa, en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se podría pedir revisión de las actuaciones adelantadas por la administración.

Palabras clave: Debido Proceso, Cobro Coactivo Administrativo, Doble Instancia.

ABSTRACT

The administrative coercive collection, understood as the ability of management to collect the debts itself in his favor, violates the constitutional principles of impartiality, legal certainty and transparency because the enforcement officer acts as judge and jury, without allowing the administered, within the same process, to come up to a review of the proceedings advanced, since only by means of the contentious jurisdiction in the process of annulment and restoration of law could request review of the proceedings conducted by the administration.

Keywords: Due Process, Coercive collection, Right to Appeal.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
1.1 Objetivos	8
1.1.1 Objetivo General.....	8
1.1.2. Objetivos Específicos.....	9
1.2 Planteamiento del Problema.....	9
1.3 Marco Teórico	12
1.4 Marco Jurídico	16
CAPITULO II. EL DEBIDO PROCESO FRENTE A AL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO EN COLOMBIA	24
2.1 La jurisdicción coactiva en el derecho comparado en America Latina	24
2.1.1 La jurisdicción coactiva en Ecuador.....	25
2.1.2 El cobro de créditos fiscales en Venezuela.....	27
2.1.3 La Jurisdicción coactiva en Perú.....	27
2.1.4 La ejecución forzosa de los actos administrativos en Costa Rica	27
2.1.5 La autotutela en Argentina	28
2.2 Antecedentes de la Jurisdicción Coactiva en Colombia	30
2.3 El debido proceso frente al procedimiento de cobro coactivo en Colombia a la luz de normativa vigente.....	33

2.3.1 El Principio de debido proceso	34
2.3.2 El debido proceso como principio y garantía conductora de otros derechos fundamentales.	37
2.3.3 Como garantía procesal.....	38
2.4 Analisis jurisprudencial frente al debido proceso en el procedimiento del cobro coactivo	42
CAPITULO III. EL DEBIDO PROCESO Y LA JURISDICCIÓN COACTIVA	44
3.1 Estructura del cobro coactivo en la entidades territoriales en Colombia	44
3.2 Obligaciones que son susceptibles de cobrarse a través del cobro coactivo administrativo....	47
3.3 El debido proceso frente al procedimiento de cobro coactivo.....	49
3.4 Eficacia y pertinencia en la aplicabilidad del debido proceso en el procedimiento del cobro coactivo.....	53
CONCLUSIONES	55
REFERENCIAS	57

EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DEL COBRO COACTIVO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un análisis frente al interés de reconocer tanto el proceso de cobro coactivo, como el derecho constitucional del debido proceso. Por tanto, se hace una recopilación enfocada a complementar los conocimientos adquiridos sobre el proceso administrativo de cobro coactivo en las entidades territoriales, realizando el estudio pertinente de la implementación de los principios contemplados desde la instancia del debido proceso.

La investigación se presenta bajo la línea de investigación del Derecho Constitucional, reforma a la Administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad, donde el objetivo principal es determinar si se está garantizando el principio constitucional del debido proceso en el procedimiento utilizado por las entidades territoriales para el cobro coactivo, de tal manera que se haga el análisis respectivo para su identificación conceptual, caracterización, antecedentes jurídicos y teóricos, con base en la ley, la doctrina especializada y la jurisprudencia. A partir de la identificación de los conceptos fundamentales que permitan tener claridad sobre el lenguaje y términos fundamentales para el entendimiento de la temática a tratar, así como la presentación de la estructura del cobro coactivo para contrastar si se están presentando irregularidades. Asimismo, se determinaran las características del proceso administrativo de cobro coactivo para conocer sus especificaciones concretas en el contexto jurídico colombiano y la descripción de los antecedentes tanto jurídicos como teóricos sobre el derecho de defensa en dicho proceso administrativo.

Para tal fin la metodología para la realización de este trabajo de investigación se utilizó doctrina, conferencias, técnicas, normativa y jurisprudencia para realizar el tópico del cobro coactivo en sede administrativa en el ámbito de los tributos y sus alcances.

Así la función principal de la siguiente investigación cualitativa ya que el procedimiento del cobro de tributos posee suficientes debilidades como para pensar en modificarlo, de manera tal que en el sistema de recaudo sea más eficiente el cobro coactivo en sede administrativa constituye una solución posible a los problemas de cobro que posee la Administración Tributaria, a raíz de su potestad de auto administrarse, tiene la capacidad de declarar la existencia de un derecho, e incluso de declarar la existencia de un derecho, e incluso de reclamarlo sin necesidad de acudir ante un juez , esto de conformidad con los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Siendo así, en el primer capítulo se presentan los antecedentes, objetivos, planteamiento del problema, un marco teórico y jurídico para reconocer los términos e instancias jurídicas que hacen parte del análisis. En cuanto al segundo capítulo, se presenta la revisión del procedimiento de cobro coactivo en Colombia, tanto la jurisdicción implicada desde un contexto latinoamericano, como sus antecedentes en nuestro país, la normativa vigente y un análisis jurisprudencial del debido proceso. Por otra parte, en el tercer capítulo se registra la estructura del cobro coactivo en entidades territoriales de Colombia, las obligaciones de las cuales se hace cobro desde el acto administrativo de cobro coactivo, cómo se desarrolla el debido proceso en el cobro coactivo y la eficacia y pertinencia del mismo. Por último se presentan las conclusiones subyacentes al estudio efectuado.

CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo General.

Determinar si se está garantizando el principio constitucional del debido proceso en el procedimiento utilizado por las entidades territoriales para el cobro coactivo.

1.1.2. Objetivos Específicos.

- Identificar si se está logrando eficazmente y efectivamente el cobro de aquellos dineros adeudados por los contribuyentes.
- Estudiar si el procedimiento de cobro coactivo es violatorio del debido proceso
- Analizar si es necesaria la doble instancia en el procedimiento de cobro coactivo para garantizar el principio del debido proceso.

1.2 Planteamiento del Problema

El debido proceso es un derecho fundamental, reconocido constitucionalmente en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, donde señala que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, a fin de garantizar las garantías mínimas obteniendo un resultado justo y equitativo dentro de cualquier proceso. La doctrina define al debido proceso como la suma de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, aquellas le aseguran a lo largo de la actuación una recta y cumplida actuación de justicia, la seguridad jurídica y la emisión de las resoluciones judiciales conforme a derecho.

En materia administrativa, la jurisprudencia en la Sentencia T-465 de 2009, estableció los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión de tutelas, Julio 9, 2009)

De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley.

La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza y sus actos podrán producir efectos jurídicos; de esta manera, se delimita entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria.

En materia administrativa, este derecho de defensa, se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique.

Así las cosas, el derecho a la defensa impide la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar decisiones injustas, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por tales decisiones. Es así, como este derecho comprende las siguientes garantías: a) el derecho a que se notifiquen los actos expedidos en el marco del proceso de que se trate; b) el derecho de presentar y solicitar pruebas; c) el derecho a controvertir las pruebas que se presenten en contra; d) el derecho a que las actuaciones sean públicas; e) el derecho a impugnar las decisiones adoptadas en el marco del proceso, entre otras.

Por tanto, las autoridades que adelantan las actuaciones judiciales y administrativas tienen el deber en relación con el derecho de defensa: “(i) poner en conocimiento de los interesados las

decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación, y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.

En el caso específico del cobro coactivo administrativo, cuya finalidad es el recaudo de recursos para el funcionamiento del Estado, que no debe ser ajena a las garantías y principios antes mencionados del debido proceso. Uno de los principales problemas que han tenido tradicionalmente los entes territoriales en el país ha sido el procedimiento para lograr coactivamente el cobro de aquellos dineros adeudados por los contribuyentes, más aun lo ha sido desde el momento en que por ley el cobro coactivo no podría quedar en manos de terceros.

El cobro coactivo se ha tratado desde un punto de vista meramente procedimental, haciendo expresa remisión al procedimiento contenido en el Estatuto Tributario (Decreto 624 del 30 de marzo 1989) y con ello una connotación de impuesto o contribución a aquellas otras obligaciones que, por no tener tal naturaleza, no necesariamente deberían ser susceptibles de recaudarse a través del mismo procedimiento establecido para el cobro coactivo administrativo de dichos impuestos y contribuciones. (Decreto 624 de 1989).

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-666 de 2000, definió el proceso de cobro coactivo 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 para cumplir eficazmente con los fines estatales (Corte Constitucional. Sala Plena, Junio 8, 2000).

Lo que se pretende es determinar que tan garantista es el cobro coactivo administrativo, o si es sólo un procedimiento exclusivamente procedimental, se analizará el proceso de cobro coactivo administrativo en el escenario del debido proceso para mostrar si la ausencia del principio de la doble instancia rompe la seguridad jurídica, la legalidad, la imparcialidad, la igualdad

procesal y la contradicción, principios que deben inspirar toda actuación administrativa de acuerdo con el mandato constitucional.

En este orden de ideas, el problema jurídico que se plantea es cómo la jurisdicción coactiva, entendida como la facultad de la administración para cobrar por sí misma las deudas a su favor, podría ser violatoria de principios constitucionales inmersos en el debido proceso, tales como la imparcialidad, la seguridad jurídica y la transparencia por cuanto el funcionario ejecutor actúa como juez y parte, sin que se permita al administrado, dentro del mismo proceso, acudir a una segunda revisión de las actuaciones adelantadas, ya que sólo por la vía de la jurisdicción contenciosa en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, pueda pedir revisión de las actuaciones adelantadas por la administración.

Por otra parte, se vulnera el principio de imparcialidad, porque a diferencia del proceso ejecutivo en el que existe ejecutante y ejecutado que acuden ante un tercero imparcial (juez), en este proceso se acude ante un funcionario ejecutor que conoce de toda la actuación sin que haya lugar, por lo menos, a una revisión por parte de un funcionario diferente dentro de la misma administración. Del planteamiento del problema expresado anteriormente, surge la siguiente pregunta, ¿Hasta qué punto se está respetando el principio constitucional del debido proceso en el procedimiento de cobro coactivo por parte de las entidades territoriales en Colombia?

1.3 Marco Teórico

Las entidades territoriales en Colombia, según lo estipulado en el Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, está constituido en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; cuya función aparte de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, es garantizar los servicios públicos a la comunidad. En cuanto a esta función descrita, es necesario exponer que la demanda de los servicios públicos resulta ser superior a la capacidad gubernamental de recuado, y por tanto, no hay suficientes recursos para cubrir el gasto en inversión pública. Es así que, para cubrir dicha demanda las entidades emplean la recaudación tributaria como principal fuente de ingresos.

En consecuencia, son los contribuyentes quienes permiten sostener las entidades territoriales, de acuerdo a la capacidad contributiva que posea cada uno, es decir a la imposición obligatoria de aporte a realizar. En este sentido, el cumplimiento voluntario en la recaudación tributaria, es fundamental. Cuando esto no ocurre, desde el ordenamiento jurídico se establece un procedimiento sumario, conformado por normas procesales de ejecución inmediata, denominado “proceso coactivo”, lo que resulta ser una vía rápida y eficaz que permite la recaudación de tales obligaciones.

En este sentido, a partir de la expedición de la Ley 1066 de 2006 y su Decreto Reglamentario 4473 del mismo año, se reglamenta la normalización de la cartera pública y se establece el procedimiento de cobro administrativo coactivo tal como lo señala el Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades territoriales (2007) *“la administración tributaria en materia de cobro coactivo debe responder a las disposiciones que se consignan en tal reglamento interno y llevarse a cabo según el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional”*, el reglamento en cuestión, debe contener de manera general, según lo estipula el Decreto 4473 de 2006, para desarrollar el trámite de recuado de cartera, y de acuerdo a la estructura funcional de la entidad, un funcionario competente para adelantar el trámite. También se debe establecer las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva, entre otras estipulaciones. (Ley 1066 de 2006).

En cuanto al reglamento interno de cartera, este tiene dos objetivos: el primero referido a la eficiencia, es decir la plena identificación de los procesos administrativos con los correspondientes responsables. El segundo es la seguridad jurídica y la transparencia, a través de la definición de reglas objetivas de selección de contribuyentes, y sujetos de cobro para el ejercicio de la función administrativa de la misma.

Ahora bien, para entender los diferentes términos, de los que se ha hecho referencia, que son especialmente de carácter jurídico, por su importancia deben ser relacionados a efectos de tener una visión más aproximada del tema a tratar.

Cobro Coactivo: Es la actividad jurisdiccional o administrativa asignada a las entidades públicas, con el objeto de que a través de sus propios medios puedan hacer efectivas las obligaciones que legalmente sean causadas a su favor.

Cobro Persuasivo: Se define como la actuación administrativa mediante la cual la entidad de derecho público acreedora, invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones, previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conllevan esta acción y en general solucionar el conflicto a través de métodos conciliatorios.

La Jurisdicción Coactiva: Privilegio exorbitante del Estado que le permite cobrar por sí mismo las deudas a su favor en ejercicio de los mismos poderes jurisdiccionales que se le confieren a los jueces ordinarios, y que para el caso ejecuta un funcionario de la propia administración sin la necesidad de recurrir a la justicia ordinaria para hacerlo. Adquiriendo para el evento al menos en apariencia una doble calidad de juez y parte.

Proceso Administrativo Coactivo: Las normas que regulan este tipo de procedimientos son los siguientes Decreto Ley 624 de 1989, Ley 383 de 1997, Ley 788 de 2002 y Ley 1066 de 2006.

Estos procedimientos fueron unificados con la expedición de la Ley 1066 de 2006, en los anteriores procedimientos de cobro coactivo tienen matices muy marcados frente a la posibilidad de contemplar que la actividad de cobro coactivo pueda entenderse como una función netamente judicial, debido sin duda a los elementos que la conforman los cuales en conjunto orientan a un proceso ejecutivo adelantado por entes administrativos.

Proceso Coactivo Fiscal: Este tipo de procesos se encuentran reseñados en la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, y el artículo 267 de la Constitución Política el cual sostiene que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los

procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

Procesos de Jurisdicción Coactiva: Constituye una potestad especial de la administración que le permite adelantar ante sí, el cobro de los créditos a su favor originados en multas, contribuciones, alcances fiscales determinados por las Contralorías, obligaciones contractuales, garantías, sentencias de condenas y las demás obligaciones que consten en un título ejecutivo, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional. Esa potestad obedece a la necesidad de recaudar de manera expedita los recursos económicos que legalmente le corresponden y que son indispensables para el funcionamiento y la realización de los fines de las entidades del Estado.

Posterior a entender cada uno de estos términos, es necesario comprender cómo se desarrolla el cobro coactivo y de la misma, la competencia. La anterior es una facultad que la ley concede a un funcionario para que pueda ejecutar un acto administrativo, y según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, son dos competencias, las que se pueden presentar: competencia funcional y competencia territorial.

Competencia Funcional: De acuerdo con el artículo 824 del Estatuto Tributario, radica en una de las dos siguientes variables: a) En los jefes de las oficinas de cobro Administrativo Coactivo donde las haya b) En los funcionarios de dichas dependencias y recaudaciones de impuestos en quienes se deleguen estas funciones. referida al cargo que ostenta el funcionario, que puede ser desde el ámbito departamental, municipal y distrital, Ahora, en concordancia con lo prescrito en el artículo 2 del Decreto 4473 de 2006 las entidades territoriales, dentro del Reglamento Interno de Cartera, deben determinar los funcionarios competentes para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad. (Decreto 624 de 1989)

Competencia Territorial: Determinada por el área geográfica circundante del respectivo departamento, municipio o distrito, por lo tanto la competencia funcional se ejerce dentro de la

respectiva jurisdicción departamental, municipal o distrital. En el caso de que el deudor de un recibá el cobro de otra jurisdicción, éste debe realizarse por intermedio del funcionario de cobro de lugar de residencia del deudor, con previa comisión otorgada por el funcionario de cobro del lugar donde se originó (Ministerio de Hacienda Pública y Crédito Público, 2007).

Así mismo, según la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, estableció en el numeral 6 del literal D del artículo 91 que puede ser ejercida por funcionarios adscritos a las tesorerías municipales. Pueden también delegarse oficinas de cobranza y por tanto, en este lugar se tramitaría dicho proceso. En otro caso, de no estar establecida la dependencia, se estipula competente al Alcalde municipal y delegarse a la ya mencionada Tesorería o a la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, cabe señalar que el proceso de cobro coactivo es de orden administrativo, dado que se manifiesta por medio de actos administrativos de trámite o definitivos. En cuanto a los funcionarios que se hacen cargo del proceso, adquieren una investidura administrativa, sujetos a la acción disciplinaria por incumplimiento de las funciones estipuladas, ya sea por omisión o retardo (Defensoría del Pueblo, 2014).

1.4 Marco Jurídico

El analizar el tema de cobro administrativo coactivo implica la revisión de la Constitución política de Colombia, las leyes, los decretos y algunos otros actos administrativos y por supuesto la jurisprudencia que las altas cortes han emitido al respecto.

La Constitución Política, en su artículo 116, inciso tercero, establece que excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos, en las que se encuentra todo lo concerniente con la facultad a los entes territoriales, cualquiera que sea, de iniciar por sí mismo el cobro Administrativo Coactivo de las deudas que los ciudadanos tengan con el ente territorial. (Constitución Política de 1991.)

Además la Constitución Política prevé que todas las actuaciones, sean judiciales o administrativas, deben desarrollarse a partir de la observancia de unas reglas mínimas que garanticen el debido proceso y el derecho de contradicción a los ciudadanos, al igual que las decisiones administrativas, tal como lo establece el artículo 29 de dicha constitución, que además hacen parte de los derechos fundamentales de los colombianos el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (Constitución Política de 1991.)

Nadie podrá ser juzgado sino a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, asimismo, toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Este artículo enseña entonces que cualquier actuación que la administración vaya a desarrollar a partir del poder exorbitante que otorga la facultad de Cobro Administrativo Coactivo, se ejecute conforme a unas reglas mínimas preestablecidas, para que así el ciudadano pueda establecer los mecanismos de defensa y ejercer el constitucional principio de contradicción.

En el artículo 116 de la Constitución Política se prescribe la facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales, establece que de conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, que regía en ese momento, es decir, el Decreto 01 de 1984.

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. (Decreto 01 de 2 de enero 1984).

Al respecto es preciso indicar que en lo que se refiere a la expresión “vinculados” del artículo citado, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-666 de 2000, 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 son inexecutable. (Corte Constitucional mediante Sentencia C-666 de 2000)

Por otra parte, la expresión “o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados” fue declarado INEXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-224 de 2013. Esta última expresión imposibilita a los entes territoriales la posibilidad de delegar en particulares, así sean abogados, esta facultad de cobro administrativo coactivo. (Corte Constitucional. Abril 18, 2013)

La ley 1564 de 2012, derogó entre otros el Código de Procedimiento Civil, y de éste, todo lo relativo con el cobro de las deudas fiscales y estableció todo lo relativo con los Títulos ejecutivos, estableciendo sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, aquellos documentos que también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva.

El artículo 469 de la Ley 1564 de 2012, describe que también son títulos ejecutivos entre otras las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo; también las providencias ejecutoriadas que impongan multas a favor de entidades de derecho

público en procesos seguidos ante las autoridades de la rama jurisdiccional del Estado. (Ley 1564 de 2012)

Esta ley también establece algunos aspectos normativos en materia de embargo, de acuerdo con lo descrito en el artículo 470 y lo concerniente a la acumulación de demandas y procesos, y citación de acreedores hipotecarios, contenido en el artículo 471. (Ley 1564 de 2012)

Finalmente, respecto de esta ley, es preciso indicar que prescribe, respecto de las comisiones, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 472, indica que cuando haya lugar a comisiones, los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva deberán conferirlos de preferencia a otro empleado de la misma clase, de igual o inferior categoría, sin perjuicio de que puedan comisionar a los jueces municipales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales. 2007)

Ahora bien, el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dedicó el título cuarto al procedimiento de cobro coactivo, al respecto, en el artículo 98 en materia de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Al respecto indicó la ley que “las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”. (Ley 1437 de 2011)

Como lo dice Zamora, (2014), El proceso administrativo de cobro coactivo PACC es la potestad que se le asigna a 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, para que, por sus propios medios, hagan efectivas las obligaciones que legalmente se causen a su favor.

Respecto de los documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado, la ley en mención, en su artículo 99 señaló que prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor". (Ibid)

En materia de las reglas de procedimiento, el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 prescribió que para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

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

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

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular. (Ley 1437 de 2011).

Al respecto la ley 1437 de 2011 en el artículo 104 estableció que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Explica que para los solos efectos de ese Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Respecto del proceso ejecutivo, el Título IX indicó que para los efectos de la Ley 1437 de 2011, constituyen título ejecutivo, entre otros, sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

La ley 1066 de 2006, es sin lugar a dudas uno de los principales sustentos normativos en torno del Cobro Administrativo Coactivo, ésta es la ley por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, entre otras disposiciones.

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley 1066 de 2006 prescribió todo lo concerniente a la gestión del recaudo de cartera pública. Allí se indicó que “conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público” (Ley 1066 de 2006).

La ley establece además las obligaciones de las entidades, como en este caso, que tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos.

La primera obligación que prevé la norma es la de establecer 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; sin embargo, el Estado puede desarrollar sus propios mecanismos de cobro por intermedio de sus directores y secretarios se delega la facultad funcional especial para que éste lo desarrolle, todo en concordancia con norma especial.

Entre otras de las obligaciones establecidas en la ley, está la de exigir, para la realización de acuerdos de pago, garantías idóneas y que de cierta manera satisfagan los intereses de la entidad, en todo caso, todo en concordancia con lo establecido en el reglamento interno de cartera del ente territorial.

Al respecto de los acuerdos de pago, establece además que los entes territoriales deben abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, prevé la facultad de cobro coactivo y procedimiento para 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.

De igual manera establece que los representantes legales de las entidades a que hace referencia el artículo precitado, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Dentro de las disposiciones legales, en el artículo octavo, se modificó el inciso 2 del artículo 817 del Estatuto Tributario, en el cual se estableció que la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y que la misma será decretada de oficio o a petición de parte.

Frente a lo establecido en materia de inembargabilidad, esta ley adiciono el artículo del Estatuto Tributario que regulaba el tema. Señaló que, para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

En el caso de procesos que se adelanten contra personas jurídicas no existe límite de inembargabilidad, allí mismo se estableció que no serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable.

Al respecto del destino de los recursos que son embargados se estableció que éstos permanecerán congelados en la cuenta bancaria del deudor hasta tanto sea admitida la demanda o el ejecutado garantice el pago del 100% del valor en discusión, mediante caución bancaria o de compañías de seguros. En ambos casos, la entidad ejecutora debe proceder inmediatamente, de oficio o a petición de parte, a ordenar el desembargo.

Respecto de la tasa del interés moratorio a cobrar, la ley modificó el artículo 635 del Estatuto Tributario, dispuso que para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1 ° de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

De otra parte, la jurisdicción coactiva es uno de los baluartes del ejercicio, la eficacia y validez del acto administrativo para que surta sus efectos hacia los administrados, por la actuación de las entidades territoriales se ha constituido desde sus incios como la herramienta del ente administrativo para garantizar el recaudo de dineros que en su integridad es el soporte para el cumplimiento de los fines para los cuales han sido creadas.

CAPITULO II. EL DEBIDO PROCESO FRENTE A AL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO EN COLOMBIA

2.1 La jurisdicción coactiva en el derecho comparado en America Latina

En algunos Estados latinoamericanos, la jurisdicción coactiva se conoce como juicio de apremio, autotutela administrativa o coacción administrativa sobre el patrimonio de los ciudadanos, con facultades de la administración para celebrar procesos similares a los ejecutivos en la jurisdicción ordinaria.

El poder exorbitante concebido a la Administración le permite ejecutar sus propios actos administrativos, de presunción, sin tener que acudir ante otra autoridad judicial. Ese poder de coerción lo denomina el jurista Eduardo García de Enterría, como el término autotutela.

La autotutela administrativa puede ser declarativa, ejecutiva o reduplicativa. La primera, como facultad unilateral de la administración de producir actos que gozan de presunción de legalidad, los cuales obligan a su cumplimiento, son susceptibles de ejecución forzosa, las controversias se solucionan administrativamente y luego se puede acudir a la vía judicial. La segunda, es una prolongación de la autotutela declarativa que autoriza a la administración a hacer efectivas sus pretensiones también mediante la coerción y la última, implica la carga al ciudadano de impugnar los actos administrativos ante la propia administración previo el pago de lo adeudado.

El procedimiento de ejecución coactiva es una manifestación de la potestad de autotutela ejecutiva de la Administración Pública; por medio de ella ejecuta sus propios actos, sin necesidad de jueces ordinarios, ni de particulares, ni de control de legalidad de sus propios actos. En algunos países como España, por ejemplo, se denomina vía administrativa de apremio, función administrativa que se utiliza en el recaudo de dinero adeudados al Estado. (Arredondo, 2015).

2.1.1 La jurisdicción coactiva en Ecuador

En la República de Ecuador, los actos administrativos gozan de ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución, es decir, se otorga al Estado la potestad de hacerlos exigibles y obligatorios, y cumplirlos aun en contra de la voluntad de los particulares, a partir de la debida notificación o publicación, sin necesidad de la intervención de un órgano judicial, existe la jurisdicción coactiva, como la potestad de cobrar lo adeudado al Estado Ecuatoriano, instituciones del sector público, Banco Central, banco del sistema de crédito de fomento y al Instituto del Seguro Social, directamente sin necesidad de recurrir al poder judicial, establecido en el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil Ecuatoriano.

Se ejerce por parte de los recaudadores de las instituciones públicas señaladas en el artículo 993, con el trámite del Código de Procedimiento Civil y los estatutos y reglamento de cada institución; inclusive con la facultad para cobrar las obras contratadas no realizadas dentro del plazo estipulado, se inicia con una orden de cobro general, si la renta fue cedida por estas instituciones se inicia con la petición del contratista. En general se puede cobrar por esta vía las deudas líquidas, determinadas y de plazo cumplido; si la deuda no es líquida, se citará para la liquidación, con la intervención de una tercería de ser necesario. Las excepciones y las tercerías son de competencia de la función judicial, es decir unos trámites lo resuelve la función ejecutiva y otros la jurisdiccional.

Esto quiere decir que se puede transformar el procedimiento administrativo en un procedimiento judicial cuando los ciudadanos o las tercerías presentan excepciones dentro del proceso de jurisdicción coactiva, logrando que sea un juez imparcial el que dirima el asunto en conflicto entre la Administración Pública y el demandado.

Las sentencias son susceptibles de recursos, mas no las providencias de trámite, según la legislación ecuatoriana, tampoco admiten incidente; las excepciones no se permiten hasta tanto los demandados no consignen los dineros adeudados más las costas e intereses, lo cual no significa que se acepte la deuda. Lo anterior no se aplica cuando se trata de excepciones en donde se esté demostrado la falsificación de los documentos base para el proceso o la prescripción de la acción.

Presentadas las excepciones, el proceso de jurisdicción coactiva pasa a la función judicial; si prosperan, pasa al inmediato superior, así las partes no recurran tiene igualmente el recurso en segunda instancia ante la Corte Superior.

La Ley orgánica de la función judicial ecuatoriana de la categoría de jueces especiales a los funcionarios que ejercen la competencia de jurisdicción coactiva. (Arredondo, 2015).

2.1.2 El cobro de créditos fiscales en Venezuela

El acto administrativo en este país es una herramienta para el ejercicio de la función administrativa y, goza de la presunción *juris tantum* se presume legal y, por lo tanto, puede ser ejecutado sin acudir al juez, por gozar el Estado de autotutela administrativa.

Para la cobranza del tributos, el competente es el Tribunal Contencioso Tributario, bajo el procedimiento nombrado en el Código Orgánico Tributario. Cuando son créditos diferentes, los competentes son los jueces ordinarios, dando cumplimiento al tramite establecida de ejecuciones de créditos fiscales del Código de Procedimiento Civil de Venezuela. (Arredondo, 2015).

2.1.3 La Jurisdicción coactiva en Perú

Cuando el Gobierno Central, Gobiernos Locales y algunas entidades de derecho público, son acreedores de una prestación de dar dinero, pueden exigir coactivamente su pago, incluso recurriendo al uso de la fuerza pública, para efectuar el patrimonio del deudor y hacer efectivo el pago de dicho dinero; la facultad se desarrolla por la administración a través de un funcionario denominado Ejecutor Coactivo, sus decisiones son apelables ante el Tribunal Fiscal, decisión que también se puede contradecir ante el poder judicial. (Arredondo, 2015).

2.1.4 La ejecución forzosa de los actos administrativos en Costa Rica

La Administración no necesita someter sus pretensiones a proceso alguno; sus actos pueden ser ejecutados por su propia autoridad. Para ello, la administración Pública tiene la ejecución forzosa de sus decisiones, sin necesidad de buscar un respaldo judicial. Lo que pasa es que sus efectos pueden ser objeto de demanda de nulidad en el proceso de apelación; la administración tiene la facultad de revisar de oficio sus actos para anularlos o modificarlos.

El conjunto de actividades de la Administración Tributaria para recaudar de manera real las deudas tributarias de los ciudadanos, se denomina función recaudadora. Consiste en tres etapas

denominadas voluntaria, administrativas y ejecutiva. En la primera, el sujeto pasivo de la obligación cancela sus compromisos voluntariamente; en la segunda, la administración realiza un requerimiento persuasivo a los morosos y, finalmente, el recaudo es vía coactiva: primero notifica al deudor los saldos adeudados, le otorga quince (15) días para que voluntariamente cancele las obligaciones. De no realizarse el pago, traslada la liquidación a la oficina de cobros, a fin de iniciar la etapa de cobro ejecutivo, de conformidad con los establecidos en el artículo 166 y siguientes del Código de Normas y procedimientos Tributarios, la liquidación se incrementa con intereses, recargas, honorarios y costas procesales.

La Dirección General de Tributación es la encargada de cobrar las deudas fiscales, según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. La oficina de cobros realiza tanto los cobros judiciales como los cobros extrajudiciales de las obligaciones tributarias. Los conflictos que surjan han sido asignados por la Ley 2393 al Tribunal Fiscal Administrativo, quien agota la vía administrativa y está facultado para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

El procedimiento consiste básicamente en que ante la ausencia de declaración o falsedad de ésta, la Dirección General de Tributación determina de oficio la obligación tributaria y procede a cobrarla, estableciéndose multas por cada mes atrasado. El contribuyente puede recurrir las resoluciones ante la Dirección de Tributación o de ser el caso, ante el Tribunal Fiscal, que agota la vía administrativa. Luego de ello se recurre a la jurisdicción contenciosa. (Arredondo, 2015).

2.1.5 La autotutela en Argentina

La ejecutoriedad de los actos administrativo como autotutela administrativa se examina en Argentina bajo el artículo 12 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. En la cual se regula que la administración pueda ejecutar y cumplir sus actos por si misma, acudiendo excepcionalmente a la coacción sin que intervengan los poderes judiciales, contra la cual procede la impugnación para lograr la anulación. Cuenta la administración con un poder exorbitante en materia de dominio público, porque el poder coactivo sobre los bienes o las personas corresponde por regla al poder judicial, es decir, es una autotutela restringida.

La administración puede disponer la ejecución coactiva del acto sin intervención de la autoridad judicial, y en otros puede utilizar la jurisdicción judicial diferenciando la autotutela declarativa y la ejecutiva. En la primera, la otra parte necesita impugnar la decisión administrativa revestida de presunción de legalidad para hacer perder la eficacia, y en la segunda, la autoridad ejecuta sin necesidad de otros órganos.

La fuerza ejecutoria y la presunción de legalidad del acto administrativo se encuentran reguladas por la Ley, a excepción cuando la naturaleza del acto administrativo exige intervención judicial; porque en este caso es dada por norma expresa y no como un poder o competencia de la administración, es decir, se puede ejecutar cuando la naturaleza del acto lo exima de la intervención judicial. Se presenta con la coerción directa o indirecta sobre el ciudadano para que cumpla, la ejecución es por parte de la administración.

Argentina es un Estado Federal, motivo por el cual existen tantas administraciones tributarias como provincias, en total son veintitrés (23) provincias, la ciudad de Buenos Aires y la Nación y cada una cuenta con órganos recaudadores y normas específicas.

En el ámbito nacional, el organismo recaudador es la Administración Federal de Ingresos Públicos se realiza mediante la presentación de declaraciones juradas por parte del contribuyente, por cada impuesto; el contribuyente se inscribe en cada tributo que considere que debe pagar y presenta su declaración donde estará la autoliquidación conforme a la cual abona el tributo.

Si la Administración Federal de Ingresos Públicos considera que está abonando de menos, lo intimará al domicilio fiscal. Allí se inicia un procedimiento administrativo regulado por la Ley No. 11.683 del procedimiento fiscal; si el procedimiento culmina de forma adversa al contribuyente la Administración Federal emite un acto administrativo denominado “Determinación de oficio” en el cual indica los montos que no se abonaron, los intereses y multas correspondientes y fija un plazo para su cancelación.

El contribuyente cuenta con dos vías para impugnar el mencionado acto administrativo: la Justicia o el Tribunal Fiscal de la Nación. La justicia interviene en primera instancia, es decir, el competente será el Juez de primera instancia en lo contencioso administrativo. La ventaja de recurrir al Tribunal Fiscal radica en que al ser un tribunal administrativo, la ley de procedimiento tributario no le exige pagar previamente, en cambio, si decide recurrir a la justicia, deberá abonar el tributo reclamado por el fisco con carácter previo. En este caso, si el contribuyente resulta vencedor en el pleito, el Estado deberá reintegrarle lo abonado.

Para los demás cobros fiscales, las restantes participaciones públicas utilizan juicio de ejecución fiscal o apremio, regulado por el Código Procesal Civil y Comercial. (Arredondo, 2015).

2.2 Antecedentes de la Jurisdicción Coactiva en Colombia

Para efectos de contar con una adecuada contextualización sobre el tema, es importante traer a colación las normas que en Colombia han regulado el cobro coactivo, desde sus inicios hasta nuestros días, ya que como se verá, en su devenir histórico, dicho fundamento normativo tuvo su sustento en el cobro de deudas de naturaleza fiscal, pero finalmente fue extendido para todo tipo de obligaciones con lo cual, como más adelante se explicará, se podría estar desvirtuando su razón de ser.

El desarrollo normativo se inicia en el siglo XIX cuando se le dio nivel constitucional a la gestión fiscal y además, se promulgó la Ley 6 de 1821 por la cual se creó la Contaduría General de Hacienda cuya función era examinar las cuentas y perseguir el recaudo de las mismas a través de la jurisdicción coactiva.

Resulta lógico que la mayor parte de la normativa sobre el tema esté vinculada al cobro de obligaciones fiscales, pues el adecuado recaudo de los tributo es indispensable para el desarrollo de los fines del Estado. No obstante, a través del Decreto 2371 de 1963, se creó el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales dependiente del Ministerio de Hacienda que se encargaba de

recaudar todas las obligaciones a favor del Estado, extendiendo así la posibilidad del recaudo coactivo a otros títulos ejecutivos a su favor.

Posteriormente, a través del Decreto 2871 de 1968 se crea, de nuevo, el extinto Juzgado Único Nacional de ejecuciones fiscales, eliminado de nuevo por medio del Decreto Ley 78 de 1976 que le asignó a la División de Ejecuciones Fiscales de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la competencia para cobrar por jurisdicción coactiva créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones, en general toda deuda a favor del Estado, cuyo importe debiera ingresar a las arcas nacionales y le atribuyó las funciones que hasta esa fecha desempeñaba el extinto Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales.

En 1970 y dando respuesta a necesidades del país, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Leyes 1400 y 2019 que dieron vida al Código de Procedimiento Civil el que, entre otros temas, se ocupó del procedimiento para la ejecución y cobro de deudas fiscales municipales y departamentales, trámite procedimental que para las acciones de cobro coactivo no tributario estuvo vigente hasta el 29 de julio de 2006.

De otro lado el Código de Régimen Departamental, Decreto Extraordinario 1222 de 1986, consagró en su artículo 183 que para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se seguiría el procedimiento especial fijado por el Decreto-Ley 01 de 1984, artículo 252 y prestaría mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal exigible, que expidiera el jefe de la oficina a cuyo cargo estuviera la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador.

En 1987 el Gobierno Nacional expide el Decreto Ley 2503 en el cual dictó normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, en su artículo 100 estableció el procedimiento administrativo coactivo aplicable para el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos.

Posteriormente, por medio del Decreto Ley 624 de 1989 se adopta el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales, expedido en desarrollo de facultades otorgadas al Gobierno Nacional mediante los artículos 90, numeral 5° de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, que recogió las normas que se habían dado con el Decreto Ley 2503 de 1987 sobre el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de impuestos, retenciones, anticipos, intereses, garantías y cauciones de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, se eliminó la intervención de la jurisdicción contenciosa administrativa en lo concerniente a decidir sobre los incidentes de excepciones, recursos de apelación y queja y el grado de consulta, dando como resultado un proceso meramente administrativo sin ningún control jurisdiccional, salvo algunas contadas excepciones” (Contreras Villalobos, 2012).

En el artículo 116 de la Constitución Política de 1991 el Constituyente expresamente manifiesta que: “excepcionalmente la ley podrá otorgar jurisdicción en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”, como por ejemplo en los artículos 268 y 272 ibídem, que invisten de jurisdicción coactiva a las Contralorías. (Constitución Política de 1991.)

La Ley 1066 de 2006, modificó la regulación de la actividad de cobro para todas las entidades del Estado que tuvieran a cargo la obligación de recaudar rentas o caudales públicos y remitió expresamente al procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario, que dicho sea de paso, contempla etapas más sumarias y se confieren amplias facultades a los funcionarios que lo ejecutan, lo cual tiene sentido teniendo en cuenta el tipo de obligaciones que se recaudan, esto es, impuestos, es de anotar que la precitada ley 1066 de 2006, que se constituye en el marco actual del cobro coactivo administrativo, se fundamentó expresamente en el artículo 116 de la Constitución Política, para entregar jurisdicción a las entidades públicas para el cobro de las obligaciones a su favor. . (Constitución Política de 1991.)

Por último, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo normas precisas en relación con el Cobro Coactivo Administrativo, y definió su naturaleza jurídica como administrativa y no jurisdiccional, cuando

al mencionarlo se refiere a Procedimiento Administrativo, y a su vez, se repite el error ya cometido por la ley 1066 de 2006, al hacer remisión expresa al procedimiento contenido en el Estatuto Tributario, con lo que en lugar de dar claridad y establecer normas de procedimiento precisas se continuaron los problemas ya generados por la Ley 1066 de 2006, ya que entidades de Derecho Público que no recauden obligaciones de naturaleza fiscal, deben ceñirse al procedimiento del Estatuto Tributario, cuando la misma Ley 1437 de 2011, incluye normas de procedimiento y no tendría razón de ser que para una misma materia se tuvieran procedimientos diferentes, porque, parafraseando a Harold Ferney Parra Ortiz, algunos elementos como la constitución de los títulos, la aplicación de la tasa de interés, los términos de prescripción, las notificaciones, las competencias, se rigen por regulaciones especiales diferentes al campo tributario, o bien, porque, la misma esencia de un proceso creado bajo el amparo de las normas especiales puede generar problemas y grandes confusiones en aquellos funcionarios encargados del cobro, que no recauden obligaciones tributarias.

De los anteriores antecedentes normativos, puede observarse cómo en sus inicios se habló de jurisdicción coactiva y actualmente se le denomina cobro coactivo administrativo y, dicho proceso, fue creado como una facultad para el cobro de los impuestos y tributos en favor del Estado, no obstante en el devenir histórico y normativo y más específicamente a partir de la Ley 1066 de 2006, esta facultad se hizo extensiva a todo tipo de obligaciones que deban recaudarse en favor del Estado con lo que podría afirmarse que se desnaturalizó el fin para el cual se había otorgado dicha facultad, esto es, para el cobro de impuestos y contribuciones que permiten asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (Arredondo, 2015).

2.3 El debido proceso frente al procedimiento de cobro coactivo en Colombia a la luz de normativa vigente.

En el siguiente capítulo se hace un recuento de la doctrina, normativa y jurisprudencia existente sobre el principio del debido proceso, visto este desde tres puntos: como derecho fundamental, como principio conductor de otros derechos y como garantía procesal. Lo anterior, nos permitirá efectuar un análisis minucioso y crítico sobre la forma en que se ha venido aplicando

dicha prerrogativa desde la normatividad que rige el proceso de cobro, así como los puntos de convergencia que se presentan a la hora de su aplicación con respecto al principio constitucional de celeridad. Esto, en el entendido en que ambos deben ser observados en los casos de Cobro Coactivo.

2.3.1 El Principio de debido proceso

En relación con el concepto y definición del debido proceso, es importante abordar el plano conceptual desde las tres posturas más reconocidas, considerando su carácter tridimensional; a saber como derecho fundamental; como principio y garantía conductora de otros derechos fundamentales, y como garantía procesal.

Es de precisar que para gran parte de la doctrina tanto nacional como extranjera, estos tres tipos de planteamientos no son excluyentes, la exclusividad de su estudio dependerá del ámbito de aplicación que se trate. Sin embargo, de acuerdo a lo desarrollado por el Profesor Iñaki Esparza Leibar, “No son pacíficas en el ámbito de la doctrina española ni el concepto, ni la naturaleza jurídica que corresponde al proceso debido, sea como derecho fundamental y por tanto reconocido y positivado, sea como garantía de uno de aquellos derechos en este caso desarrollado a través de leyes orgánicas y en su extensión última por la jurisprudencia, sea como principio general constitucional o procesal.” (Leibar, 1995)

La primera postura explica el debido proceso como derecho fundamental autónomo, pero que comporta múltiples garantías procesales como derecho de contradicción, defensa, derecho a la publicidad del proceso, derecho de audiencia, derecho al juez ordinario, presunción de inocencia, entre otros; y cuya observancia debe imperar en todos los ámbitos de actuación estatal.

En primera medida, el concepto de derechos fundamentales, constituye aquella clase de los derechos humanos consagrados y garantizados, que no concedidos constitucionalmente con la fuerza de superlegalidad, que vienen reconocidos en un determinado ordenamiento en su totalidad normativa como derechos subjetivos (civiles, políticos, económicos, sociales, procesales y

culturales), valores históricos relevantes socialmente, o bien como principios jurídicamente informadores o normas puntuales. (Pérez, 2002)

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, el carácter como derecho fundamental del debido proceso, es otorgado no sólo por el reconocimiento como valor de relevancia social del que es titular la persona por el sólo hecho de serlo, que en las declaraciones sobre derechos fundamentales del individuo se han proferido en el plano internacional, si no también en convenios y tratados. Igual rango se ha previsto en nuestra Constitución, disponiéndose el debido proceso como derecho fundamental dentro del Capítulo I de los Derechos Fundamentales cuya observancia debe ser prevista tanto en procedimientos judiciales y administrativos. (Constitución Política de 1991.)

De esta forma, como valor superior debe ser observado y garantizado por el Estado, tal como lo señala el artículo 2 de la Constitución Colombiana, que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. (Constitución Política de 1991.)

Es un derecho fundamental en sí mismo, cuyo reconocimiento en nuestro ordenamiento también habilita su efectividad mediante las herramientas dispuestas para su exigibilidad, el cumplimiento del derecho de debido proceso, catalogado como derecho fundamental, puede ser reclamado ante los jueces de la República a través de la acción de tutela dispuesta en el artículo 86 de la Constitución de Colombia, cuando fuere vulnerado por acción u omisión de alguna autoridad pública.

Por su parte y considerando que la concepción que nos ocupa es la del debido proceso como derecho fundamental y que este concepto es recogido necesariamente en documentos internacionales a través de los cuales los Estados declararán el reconocimiento de los mismos y su garantía, es oportuno traer a colación el concepto de debido proceso desde el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En lo que al primer sistema se refiere, el debido proceso es reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8 que señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Así mismo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el apartado 1, artículo 6 declara que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. Como se ve, las definiciones normativas de carácter internacional se refieren a las garantías que componen el debido proceso como un derecho fundamental autónomo, pero general, que agrupa varias garantías constitucionales.

De esta misma forma lo ha expuesto el doctrinante Jacobo López Barja, al estudiar el desarrollo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) le ha dado al derecho a un juicio justo. Si bien, como ha señalado reiteradamente el TEDH, todos estos derechos son concreciones particulares de un derecho más amplio: el derecho al juicio justo (o equitativo) recogido en el artículo 6.1, por lo que han de ser examinados desde la óptica de ese derecho al juicio justo que todo acusado tiene. (Quiroga, 1991).

En concordancia con lo señalado, el debido proceso protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado Constitucional Democrático en Derecho y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas, y las capacidades de debatir los argumentos de los demás y de autocriticarse, a pesar de que el debido proceso, o el derecho al proceso justo como también se le denominada ha sido altamente desarrollado en materia penal, ya se ha reafirmado que éste no sólo puede ser alegado en esta esfera, así como tampoco sólo es reprochable de las autoridades

judiciales; por el contrario, su cumplimiento debe predicarse en todas las actuaciones de los órganos que componen las tres ramas del poder público.

2.3.2 El debido proceso como principio y garantía conductora de otros derechos fundamentales.

Su finalidad como instrumento para la protección de otros derechos cobra relevancia dentro del Estado Democrático, en tanto su debido cumplimiento coadyuva la realización de derechos fundamentales como la vida, integridad, libertad, igualdad, acceso a la administración de justicia, entre muchos otros. Es tal su propósito en este sentido, que la observancia del debido proceso puede ser demandado por vía de tutela, no sólo para buscar la reivindicación directa del mismo, si no por vía de conexidad con otros derechos cuya violación se ve materializada con la transgresión del primero.

Es así que, el derecho al proceso justo no es sólo una de las exigencias del correcto funcionamiento del sistema global de la defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales, sino que, constituye un presupuesto del nuevo régimen liberal y democrático, que fundamentan tales derechos.

En otras palabras, siguiendo este enfoque el debido proceso se sustenta en los derechos materiales fundamentales del individuo que deben satisfacerse dentro de un orden justo y que se encuentran reconocidos en las cartas políticas. Estos derechos que busca garantizar el debido proceso no se deben confundir con los principios o derechos contenidos en el proceso debido, las cuales, pretenden lógicamente, como parte del debido proceso, la consecución de los derechos humanos ya aludidos.

En tal virtud, es posible concluir que en el debate filosófico-político acerca de si los derechos procesales básicos preexisten a su reconocimiento en la norma o si son reconocidos por ésta, debe distinguirse nítidamente entre el derecho en sí, que es anterior a la norma jurídica, y el reconocimiento realizado por ésta, que lo toma como garantía. De ahí, que como muy agudamente

ha señalado Morrello, la garantía no sea más que la protección práctica y específica que se dispensa a los derechos.”(Pérez, 2002.)

Apoyados en esta postura, el debido proceso dentro de esta faceta se identifica como una garantía para alcanzar la satisfacción de bienes jurídicos de especial protección estatal, que es anterior al reconocimiento que hace la norma.

El debido proceso es la herramienta para garantizar la sujeción, por parte de las autoridades, al sistema de reglas establecido por el Estado Constitucional, este concepto se exhibe como corolario de la significación que desde esta segunda posición se le da al debido proceso como principio, y es que, las actuaciones de los poderes públicas deben sujetarse al sistema de reglas constitucionales preestablecidas. Siendo así, esta propuesta no sólo aplicaría en una etapa posterior, es decir, en la ejecución material y real del debido proceso, sino además, en el proceso de configuración de las fórmulas que el legislador dispone para cada caso en particular, estando éste obligado a observar de forma sistemática las garantías que el constituyente ha dispuesto frente al principio de debido proceso, así como aquellas tantas que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

2.3.3 Como garantía procesal

El debido proceso como una institución del derecho procesal que ejerce como guía, coordinadora de las garantías individuales y la capacidad de acción de las autoridades respecto de dichas garantías, a través de procedimientos que encarrilan su actuar.

Si bien el proceso debido desde su acepción procesal estructura unas reglas de actuación e instancias que deberán surtirse para que pueda considerarse satisfecha su finalidad, tal connotación trae implícito un criterio idealista y subjetivo sobre el proceso que es debido aplicar para, garantizar los derechos individuales de la Constitución. Siguiendo esta línea, podríamos afirmar entonces que el debido proceso es aquel que se sigue, acatando y respetando las garantías que a través de la carta

política se disponen para reivindicar las libertades individuales de los ciudadanos ante las intromisiones o actos restrictivos de derechos, emprendidos por los poderes públicos.

Una definición de la garantía de debido proceso desde esta tercera concepción, es decir, como garantía procesal y postulado procesal, el debido proceso supone la existencia de reglas e instancias formales, pero no encuentra razón de ser última en dichas formalidades, sino que su pleno desarrollo se logra con la conjunción de los derechos que lo comportan: Derecho a un juez ordinario, audiencia y contradicción de partes, igualdad de armas procesales, el derecho a un proceso público, el derecho de defensa, el derecho a la prueba, derecho a los recursos.

Dejando atrás estas tres posturas o formas de entender el debido proceso, damos paso a algunas de las garantías que se han venido mencionando que componen el derecho del debido proceso y que para efectos del presente trabajo cobran mayor relevancia.

La primera, es la del derecho que tiene toda persona que su causa sea resuelta por el juez natural, es decir, el que la ley haya dispuesto para dicha causa; e igualmente supone que este actúe sujeto a la constitución, la ley, la libre y sana crítica, ajeno a percepciones o sentimientos subjetivos que busquen favorecer de forma infundada a una de las partes, es decir, que actúe con autonomía e imparcialidad. Así, para el caso de la función judicial, la labor del juez no sólo se agota en la estricta aplicación de la ley mediante una dialéctica jurídica que encasilla el supuesto de hecho a la consecuencia normativa, si no que por demás exige una conducta equitativa e imparcial por parte de quien solventa la determinada controversia. En otras palabras, en caso de que la situación esté subsumida en la norma, deberá aplicar esta, pero tras valorar la prueba según las reglas de psicología, lógica, experiencia (sana crítica) y de buscar el encuadramiento entre la significación abstracta y la individualización concreta

Concepto yuxtapuesto se esboza también desde el campo de las decisiones administrativas, habida cuenta la administración pública a la hora de decidir frente a una determinada actuación jurídica, debe ponderar objetivamente las situaciones en juego y que a la luz del fin constitucional y legal que busca defender se valoren bajo el principio de proporcionalidad. Luego entonces, la

imparcialidad debe ser entendida más ampliamente como comando de conquista en consideración y ponderación, por parte de la administración, de los intereses públicos y privados relevantes para cada concreta actuación suya. Con esto, no sólo se propende por la seguridad jurídica, sino que además se aminora el margen de arbitrariedad en las decisiones tanto judiciales como administrativas.

Así mismo, cobra especial trascendencia dentro del debido proceso la garantía de doble instancia, que como ya se ha descrito con antelación asigna como regla general la posibilidad que los ciudadanos puedan interponer recursos ante el superior jerárquico de quien conoce su proceso, la doble instancia surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio - según lo expuesto -, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública.

Sin embargo la doble instancia no se presenta como una constante en todos los procesos, pues a manera excepcional existen causas que por su naturaleza no gozan de esta garantía sin que ello implique per se una transgresión al debido proceso. La garantía de doble instancia no tiene una aplicación absoluta, en el sentido que su disposición está en cabeza del legislador, quien en su amplia autonomía reglamentaria se encuentra en la facultad de eximir tal instancia de ciertos procedimientos. Quienes defienden la única instancia afirman que la razón que justifica la apelación son los tribunales unipersonales de primer grado, porque si los litigantes recurren al tribunal superior es en razón de que estos están formados por varios jueces y, en consecuencia, el litigio es examinado más detenidamente. Si los tribunales de primera instancia fuesen colegiados, el recurso de apelación carecería de fundamento.

Empero, no se debe olvidar que la doble instancia es una prerrogativa que se debe presentar en la mayoría de los procesos, y que sólo excepcionalmente el legislador puede excluirla. Ahora

bien, tal autonomía no es justificación para dejar de lado la obligación que le asiste al legislador en la formulación de instancias que permitan la defensa y contradicción.

Por su parte, otro elemento del debido proceso lo compone el derecho de defensa y contradicción, que en consonancia con el de doble instancia conmina al ciudadano a poder declarar y defenderse, contradecir, y en general debatir legítimamente el derecho sobre el cual solicita reconocimiento, o respecto al trámite que pretende surtir. En ese orden quien sea objeto de una acusación tiene derecho a actuar para desvirtuarla, controvirtiendo las pruebas o presentando otras a su favor, o impugnando mediante los recursos las actuaciones que considere injustas o ilegales.

Entendiendo que las posturas relacionadas anteriormente no son excluyentes y que cada una cobra legitimidad dependiendo de la funcionalidad que se trate; hasta aquí es posible comprender el debido proceso como principio, garantía y derecho fundamental compuesto por un conjunto de normas legales que orientadas e iluminadas por la Carta Política, determinan en su integralidad las formulas, pasos e instancias que se deben seguir dentro una determinada actuación jurídica, sea de tipo administrativo o judicial; cánones, que involucran el cumplimiento de otros derechos de rango constitucional.

Por otro lado, correlativamente sugiere que la aplicación de dichos procedimientos y formulas plasmadas en la normatividad, debe sujetarse necesariamente a las garantías constitucionales que conforman el derecho en cuestión y que lo conjuran como prerrogativa de rango constitucional. Es decir, la indemnidad del debido proceso no se agota con el simple cumplimiento de las formulas dispuestas dentro de un determinado procedimiento, si no que tales deben ser observadas en la práctica de forma integral, con las disposiciones de arraigo constitucional que las fundamentan.

En tal virtud, el debido proceso más que una dificultad material, ha significado en nuestro criterio una complejidad en el plano conceptual. Si bien algunos autores estiman como insostenible una armonía entre estas diferentes formas de entender el debido proceso, gran parte de la doctrina no sólo acepta su confluencia, si no que la encuentra adecuada y ajustada en términos prácticos a

los valores y fines constitucionales que se pretenden satisfacer. Es decir, estimamos que en la práctica no existen contradicciones en relación con la manifestación como principio y como derecho fundamental del debido proceso, por el contrario, ambos conceptos se relacionan.

2.4 Analisis jurisprudencial frente al debido proceso en el procedimiento del cobro coactivo

El Cobro Coactivo es de naturaleza administrativa, por tanto los funcionarios que se encargan de efectuar este proceso no poseen la investidura jurisdiccional. Por tanto para que el recaudo sea gestionado, la Corte Constitucional afirma que las condiciones, mas aún, en recaudo forzoso, en una entidad pública administrativa cuenta con margen de direccionalidad y posee el diseño de procedimientos para el seguimiento de las autoridades del Estado y los contribuyentes.

Por otra parte, la Constitución no exige que dicho recaudo sea gestionado mediante procedimientos de índole judicial, pues bien puede el legislador, con el fin de dinamizar la actividad de la administración, puede establecer mecanismos al interior de la propia entidad que aseguren el efectivo y oportuno ingreso de los recursos necesarios para cubrir los costos implicados en las gestiones esenciales del Estado.

La Dirección Jurídica Distrital, refiere al proceso de cobro coactivo, según sus características propias que estan encaminadas a obtener el pago de las sumas que se adeuden a las entidades públicas. Pero las características son modificables por el sólo hecho del origen de la multa, siendo el proceso de cobro coactivo fundamentado en la obligación clara, expresa y exigible que constituye la sanción impuesta, sin que el hecho de que haya sido impuesta en un proceso disciplinario o uno diferente, modifique el trámite de cobro (Dirección Jurídica Distrital, 2011).

En cuanto a que es un acto administrativo, el cobro coactivo desde esta instancia cumple con la finalidad de hacer efectivo el título ejecutivo. Lo anterior se encuentra regulado en el Título IV, sobre el Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de (2011), en los artículos 98 a 101. De igual manera, en el artículo 562 del Código de Procedimiento Civil, que trata sobre los títulos ejecutivos

que prestan mérito ejecutivo para la jurisdicción coactiva. De lo cual se complementa con el artículo 826 del Estatuto Tributario que regula el mandamiento de pago por el funcionario competente para la cancelación de las obligaciones e intereses pendientes (Decreto 624, 1989).

Ahora bien, retomando el debido proceso frente al cobro coactivo, en el artículo 29 de la Constitución Política se establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En tanto se habla de un acto administrativo, este no puede estar compuesto de actos que por ser arbitrarios, se aparten de las normas aplicables, imponiendo en tanto su propia voluntad, tal como lo establece la Sentencia T-391 de 1997, en cuanto que el debido proceso para actos administrativos con el Estado, éste debe sujetarse a reglas definitivas en el orden jurídico y no solo con las obras adelantadas con particulares lo cual permite deducir responsabilidad de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. (Corte Constitucional. Sala Plena de Revisión, Agosto 19, 1997).

Además de lo ya mencionado, que hace referencia a la doble instancia en el proceso del cobro coactivo, también resultan importantes otros elementos que conforman esta garantía constitucional. Pues aunque en el cobro coactivo no se contempla la doble instancia, también es importante entender cómo amparados por la prerrogativa del Estado con su facultad exorbitante, se pueden vulnerar los demás postulados del debido proceso. En cuanto a lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia T-474 de 92, que reconoce en el debido proceso, el derecho a un conjunto de principios materiales y formales, como el principio de legalidad, el principio del juez natural o juez legal, el principio de favorabilidad penal y el principio de presunción de inocencia. Aunque los anteriores respondan mejor a la estructura jurídica velando por los verdaderos derechos fundamentales. (Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión, Julio 29, 1992).

Así mismo, el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece, otros derechos esenciales implicados al debido proceso, son el derecho de defensa, el derecho de asistencia de un

abogado, el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, el derecho a presentar y controvertir pruebas, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es así que, el derecho al debido proceso como todas las garantías que el orden jurídico, busca proteger a los administrados que se ven involucrados en un proceso judicial o administrativo, con la finalidad que a lo largo de las actuaciones procesales presentadas sean respetados sus derechos y la administración de justicia sea aplicada correctamente.

CAPITULO III. EL DEBIDO PROCESO Y LA JURISDICCIÓN COACTIVA

3.1 Estructura del cobro coactivo en la entidades territoriales en Colombia

Ahora bien, como ya se a dicho la naturaleza del proceso de cobro coactivo es administrativo y no judicial, de tal manera que las decisiones tomadas dentro del mismo son de actos administrativos, de tramite o definitivos. En tanto que quienes se encargan de adelantarlos, no tienen investidura jurisdiccional, puesto que son funcionarios administrativos y están sujetos a la acción disciplinaria por omisión al cumplir sus funciones.

Ahora, es necesario mencionar que el procedimiento del cobro coactivo está regido por las normas contenidas en el Título VIII, en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, además en relación con las medidas cautelares las cuales están contempladas por las normas del Código de Procedimiento Civil. Para los demás vacíos que puedan presentarse, se regula a partir de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A continuación se hace mención de la estructura según el manual de cobro administrativo coactivo para entidades territoriales (2007) :

Iniciación: La iniciación y el impulso del proceso, se realizan con base en los documentos presentados, que consituyan titulo ejecutivo y por lo tanto exista instaurada ya una demanda. Será realizada por el funcionario ejecutor de oficio, se hacen cargo de adelantar los procesos y por tanto, serán responsables de cualquier demora a razon de negligencia de los mismos.

Normas procesales: Son de derecho público, de cumplimiento obligatorio, sin posibilidad de ser derogadas. Al interpretarse lo concerniente a esta Ley, el funcionario debe aplicar los prncipios generales del derecho procesa, cumpliendo con el debido proceso.

Deudor: La actuación y representación del mismo esta previsto según los artçiculos 555 y 556 del Estatuto Tributario. Cuando el deudor es una persona natural, puede intervenir d emanera personal o siendo representado por medio de un apoderado legal o un abogado. Mientras que cuando el deudor corresponda a una persona jurídica, éste prodra actuar por medio de el presentate o abogado.

Contratación de expertos: Se realiza si el caso lo a merita, o porque el particular lo exige. Se realiza conforme al Estatuto Tributario en el artículo 843-1. Se debe aclarar la razón de su designación, en tanto que cumpla ademàs con experiencia e idoneidad para desempeñar la función.

Auxiliares: Que pueden ser péritos o secuestres.

Comisiones: Se confieren de acuerdo a como lo autoriza el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil. Dado que se tratan de procedimientos administrativos se debe generar tal comisión respecto a los funcionarios de cobranza del municipio donde está ubicado el deudor o los bienes.

Términos procesales: Son perentorios e improrrogables los auxiliares de justicia y actos procesales de las partes para los términos y oportunidades señaladas según el Codigo de Procedimiento Civil. En cuanto se asegura el cumplimiento de los términos dispuestos, se garantiza la seguridad jurídica para dar la solución al asunto.

Acumulación: Está autorizada por los artículos 825 y 826 del Estatuto Tributario y permite la aplicación de los principios de economía procesal, celeridad y eficacia. Pueden acumularse obligaciones y procesos.

Interrupción del proceso: Es un fenómeno jurídico diferente a la interrupción del término de la prescripción. Ésta afecta la obligación y amplía el término para la extinción y puede darse sin existir el proceso de cobro. Se paraliza por tanto la actividad procesal, que puede darse por muerte o enfermedad de demandado, del apoderado judicial de demandado o del deudor. Tras la notificación a los herederos, toman el proceso en el estado en el cual se encontraba.

Suspensión del proceso: Implica la paralización temporal, por tanto no se dictan actuaciones administrativas para seguir el curso del proceso. El Estatuto Tributario contempla diferentes casos, entre esos el concordado por las partes, un acuerdo de facilidad de pago, liquidación obligatoria, prejudicialidad, acumulación, toma de posesión de establecimiento financiero o acuerdo de reestructuración de pasivos.

Actuaciones: Son actos administrativos que pueden ser resoluciones o autos. Las actuaciones deben ser notificadas por correo o personalmente de forma previa como lo indica el artículo 565 del Estatuto Tributario. En tanto que el mandamiento de pago y resolución de las excepciones que deben notificarse en persona.

A partir de lo anteriormente descrito, se puede resumir el Cobro Coactivo en los siguientes pasos que se deben cumplir: En primer lugar, el mandamiento de pago, que consiste en realizar el orden de pago por parte de la entidad Territorial para que el deudor cancele la suma de dinero adecuada a su caso, junto con los intereses y los demás gastos causados en el trámite del proceso. En segundo lugar la notificación del mandamiento de pago. El segundo paso, es notificarle al deudor para que comparezca en un término de diez días; esta notificación es personal y con previa cita para que el ciudadano se dirija a la entidad correspondiente. Y por último, el término para pagar, el deudor tendrá 15 días después de la notificación del mandamiento para pagar el monto

que debe más los intereses. De no cumplir con el período de pago, podrá proponer excepciones de forma escrita, según lo dispuesto en las leyes colombianas.

La estructura del debido proceso a pesar de ser un poco compleja en su estructura, parte de normas y principios que son articulados de tal manera que garantizan la acción objetiva del Estado, toda vez que este principio es reconocido en el marco internacional de derechos humanos, la cual limita el derecho de defensa en cuanto a la condición de temporalidad, ya que el conocimiento que tiene el investigado sobre el proceso inicia cuando es notificado y termina con la culminación del proceso, con la debida aplicación del derecho de defensa que es de carácter universal

3.2 Obligaciones que son susceptibles de cobrarse a través del cobro coactivo administrativo

Según el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que designa los documentos que prestan mérito ejecutivo son:

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

1. Todo acto administrativo e jecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor

A su vez el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional, informa sobre los Títulos ejecutivos que prestan mérito ejecutivo en los Procesos Administrativos de cobro:

Artículo 828. TITULOS 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 líquidas de dinero a favor del fisco nacional .
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para a fianzar 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.

PARAGRAFO. 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.

En el procedimiento administrativo de cobro, el contribuyente deberá cancelar además del monto de la obligación adeudada, los gastos y costas en que incurrió la administración para hacer efectivo el crédito. Las costas son todos los gastos en que incurre la Administración para hacer efectivo el crédito, tales como honorarios de secuestre, peritos, gastos de transporte, publicaciones, entre otros, y su pago debe haber sido ordenado al deudor según la resolución que ordena seguir adelante la ejecución (Sentencia). Liquidación del Crédito y de las Cuentas.

3.3 El debido proceso frente al procedimiento de cobro coactivo

Para entender si en el procedimiento del Cobro Coactivo se cumple con el debido proceso, se efectuará la descripción del mismo en razón de el procedimiento en las entidades territoriales.

Primero se describe en el debido proceso que debe haber presunción de la inocencia, la cual no debe desvirtuarse, a menos que se tengan las pruebas conseguidas en un procedimiento legal y por una autoridad competente. Lo anterior, relacionado con la jurisdicción coactiva, es garantizado cuando se contraponen la presunción de legalidad en el acto administrativo, por lo tanto la entidad

debe aplicar el procedimiento señalado en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que define un “procedimiento expreso” antes de la imposición de sanciones. Así se brinda garantías a los administrados para la defensa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales. 2007)

Estas actuaciones administrativas que son de naturaleza sancionatoria, podrán iniciarse o por solicitud de cualquier persona, basada en averiguaciones preliminares donde la autoridad establezca que existen razones suficientes para adelantar un procedimiento sancionatorio. Después de concluir las averiguaciones preliminares, si fuera el caso, son formulados cargos mediante acto administrativo. En ese acto debe ser señalado, con precisión y claridad, los hechos que originan el proceso, así como el nombre y datos de las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y cuales serán las sanciones o medidas que serían procedentes.

Pasados quince (15) días, los investigados pueden presentar los descargos, y entregar o hacer solicitud de las pruebas que pretendan hacer valer. Si las pruebas son obtenidas de manera ilegal o son inconducentes, impertinentes y superfluas serán desechadas (Ley 1437 de 2011).

Ahora bien, en cuanto al derecho de defensa, que en el debido proceso implica la oportunidad de presentar argumentos de defensa, aportar y controvertir las pruebas que fueron presentadas en cualquier etapa del proceso, poder contar con una defensa técnica, conocer en forma clara y precisa los cargos que fueron formulados, haber sido notificado de forma oportuna de todas las actuaciones y poder interponer los recursos dentro de los términos establecidos por la ley. Lo anterior en relación al proceso de cobro coactivo administrativo, son varios los derechos de defensa que deben ser considerados, teniendo en cuenta que los argumentos a favor del procesado se presentan en dos etapas, de tal manera que se pueda desvirtuar la obligación efectuada en su contra y controvertir las pruebas que lo acusan.

La primera etapa implica la primera notificación de mandamiento de pago, bajo la interposición de las excepciones que son taxativas, contempladas en el artículo 832 del Estatuto

Tributario. La segunda etapa, cuando se resuelve desfavorablemente las excepciones propuestas por el deudor, se puede interponer recurso de reposición contra el acto administrativo ante el mismo funcionario que lo profirió inicialmente.

Para que el administrado conozca en forma clara y precisa los cargos que se formulan en su contra, se genera una resolución por medio de la cual se libra mandamiento de pago. Además brinda la posibilidad de interponer los recursos dentro de los términos establecidos por la ley. Lo anterior, sólo respecto al acto administrativo que resuelva desfavorablemente las excepciones y no para el acto administrativo que de orden para seguir adelante con la ejecución, tampoco si libra mandamiento de pago, o por otra parte, decreta las medidas cautelares. Aunque cabe resaltar que en estas etapas, por lo lesivo que pueden resultar los intereses tanto de administrados o deudores, debieran ser objeto de esta importante garantía constitucional.

En cuanto lo anterior, puede afirmarse así como refiere Suescun (2015) que resulta inocua para el ejercicio del derecho de defensa tal notificación, porque sólo permite interponer recursos frente al acto administrativo que ha sido resuelto desfavorablemente a las excepciones. En cuanto a las otras actuaciones del proceso, pues evidencian las facultades exorbitantes del estado a través de un funcionario ejecutor y por lo tanto el administrado -deudor está en un plano de inferioridad. Las implicaciones de las prerrogativas exorbitantes del Estado son nombradas, teniendo en cuenta que incluso pueden estar por encima del debido proceso. A lo anterior, hay que agregarle que el Estado debe ser garante de los derechos fundamentales y así mismo procurar que los administrados cuenten con el respeto en aquellas actuaciones que puedan afectarlos tanto en su persona o en su patrimonio.

El funcionario ejecutor, en el proceso de cobro coactivo actúa como juez y como parte, por tanto, hace uso de prerrogativas exorbitantes que pueden conllevar a eventuales violaciones del debido proceso. Lo anterior es claro según la sentencia C-539 de 1999, que alude a las insuficientes explicaciones de los privilegios públicos y de los cuales parece ocultarse un concepto absoluto del poder que tiene. De tal modo, que el poder público, justificaría cualquier instrumento diseñado para ponerlo en ejecución. Para la Corte, esta concepción del poder es inaceptable porque tal

esquema de distribución de poderes, no atiende al principio de soberanía popular y la existencia del Estado como régimen constitucional.

Por otra parte, el principio de favorabilidad según el debido proceso, implica que toda duda razonable debe resolverse a favor del administrado. Al ser el cobro coactivo de carácter administrativo, y por el ejercicio de facultad exorbitante; no hay duda de que se resuelve en favor del administrado, para dar aplicación a este principio. El acto administrativo contiene una obligación clara, expresa y exigible, que no es susceptible de controversia alguna por parte del deudor. Además, el proceso es adelantado y controlado por parte de la administración, sin posibilidad de que en alguna de las etapas el deudor pueda manifestar su inconformidad, salvo en el caso de la resolución que resuelve desfavorablemente las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, pues es la única etapa en que se le permite intervenir.

En el cobro coactivo resulta imposible hablar de imparcialidad u objetividad, pues esta función recae en la misma persona que puede proferir la multa o sanción, siendo luego el mismo funcionario habilitado para efectuar el cobro a través de este proceso. La imposibilidad de esta instancia se sustenta en los argumentos expuestos por el accionante en la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 267 de febrero 22 de 2000.

Dentro del conjunto de garantías que estructuran el debido proceso, la doble instancia es uno de los principales. Cabe señalar que posterior a la sentencia condenatoria, el debido proceso se extiende a la ejecución de la misma, por cuanto debe darse cumplimiento a la pena, y además salvo las excepciones consagradas en la ley, toda sentencia puede ser apelada o consultada. Entonces, teniendo en cuenta que la doble instancia implica poder recurrir a una persona diferente a quien profirió el acto, en cuanto al proceso de cobro coactivo, es una garantía que no se cumple. Dada la condición de acto administrativo, el funcionario ejecutor conoce todas las actuaciones adelantadas en el proceso, (conoce los hechos, hace la valoración de las pruebas y toma la decisión) no sólo en la etapa de cobro coactivo, sino también desde la misma producción del acto administrativo. Lo anterior hace que sea una grave violación de esta importante garantía constitucional.

3.4 Eficacia y pertinencia en la aplicabilidad del debido proceso en el procedimiento del cobro coactivo

Entendiendo esta instancia del cobro coactivo, como la manera de poder recaudar los dineros que por una y otra razón, no se han hecho efectivos tanto por razones tributarias, como por multas y pagos de otra índole que se deban hacer a los entes Territoriales. Por otra parte, el ser de orden administrativo, debe disponerse de los funcionarios que a la orden de la entidad cuentan con la capacidad de efectuarla, pero por otro lado también implica un hecho de represamiento, pues el funcionario llega a encargarse de diferentes casos de recaudo y no procede de la manera más óptima para la entidad a las personas naturales o jurídicas implicadas.

Además, para poder ejecutar los trámites que impliquen dos entes, aun cuando estos confieren a una persona natural y el Estado, la doctrina procesal ha concluido que la imparcialidad requiere de la presencia de dos elementos: un criterio subjetivo y otro objetivo. El componente subjetivo, se refiere al estado mental del juez, en razón de garantizar la ausencia de cualquier preferencia, con las partes del proceso. En cuanto a la parte objetiva, es lo que implica al vínculo que puede existir entre el juez y las partes o entre aquél y el asunto objeto de controversia, para así no intervenir de manera que se altere la confianza en su decisión, ya sea por la demostración de un marcado interés o por su previo conocimiento del asunto en conflicto que impida una visión neutral (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-095, 2003).

Por tanto, no se puede asegurar imparcialidad desde la misma producción del acto administrativo que es objeto de cobro, porque el sólo conocimiento de la actuación obliga a que ya exista un componente subjetivo que puede incidir en la decisión frente al proceso. El funcionario, en su carácter de “juez” en el proceso de cobro coactivo es claro que posee conocimientos de causa y en razón del proceso administrativo, pero lo que se expone aquí es la independencia y objetividad de dicho funcionario para asumir una decisión que se ejecuta en el proceso de cobro. Esta independencia y objetividad se considera improbable, en razón de que el funcionario profiere el acto administrativo y debe adelantar a la par el proceso para el cobro. Lo

anterior no sucede igual en el proceso ejecutivo, puesto que en este hay partes enfrentadas que acuden ante un juez, al que si se alude la la imparcialidad e independencia, pues este no ha tenido conocimiento previo del asunto en cuestión. Por tanto, la decisión dependerá de las pruebas aportadas por las partes en conflicto.

CONCLUSIONES

Se puede concluir que el procedimiento del cobro coactivo de las entidades territoriales es una función fijada a un ente territorial o asignada a un funcionario administrativo, para que sin tener que recurrir a una autoridad judicial, haga exigible las deudas que sean expresas, claras y exigibles a favor de una entidad territorial.

Su naturaleza jurídica la constituye la potestad especial de la administración, la cual le permite adelantar ante sí el cobro de los créditos a su favor originados en multas, contribuciones y demás obligaciones que consten en un título ejecutivo, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional.

Esta potestad es necesaria con el fin único de recudar de manera rápida, todos los recursos económicos y que por ley le corresponden, siendo indispensables para el buen funcionamiento y realización de los fines del Estado. Su aplicación es de importancia para disminuir la deuda pública y sanear sus finanzas.

La jurisdicción coactiva inicia cuando el título presta mérito ejecutivo, y por tal motivo cuando llega a esta instancia, el funcionario ejecutor debe preguntarse si la deuda existe o no, sino que debe iniciar con todo, el proceso administrativo para hacer efectiva dicha deuda a favor de la entidad territorial.

Como se ha reitado, el funcionario ejecutor es juez en el proceso, teniendo a recuperar los dineros adeudados a la entidad territorial que representa y como parte ya que en el proceso está el interés económicos del Estado, por lo cual el fin del proceso es llevar adente la pretensión, la cual es la recuperación de la cartera morosa haciendo uso de las pruebas y dandoles las garantías procesales de defensa al ejecutado.

Igualmente no puede desconocerse que debe cumplirse con el debido proceso, garantía que está consagrada en la Constitución Política de Colombia, el cual se aplicará a toda clase de

actuaciones judiciales y administrativas. Toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro de cualquier proceso, a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez, a sí como, el derecho a un recurso efectivo ante tribunales nacionales competentes.

Si bien es cierto, que las etapas procesales del cobro coactivo tienen como fin obtener el cumplimiento de una obligación a favor del Estado, cada una debe permitir la fluidez del debate y la controversia, lo cual si se tiene en cuenta que en el proceso coactivo el funcionario ejecutor es juez y parte, esto no garantiza la imparcialidad, no se estaría respetando el principio constitucional de un debido proceso, lo que impedirá o se hará imposible el cumplimiento de los preceptos anteriores, por cuanto quedaría inerte ante la grandeza del aparato estatal, sin tener la garantía plena de la capacidad de la actuación del ejecutante frente a esta norma garantista, puesto que el funcionario que se encarga de efectuar el cobro, no garantiza una instancia jerárquicamente superior en caso de que el administrado obtenga respuesta desfavorable y considera que el rechazo no se encuentre apegado a derecho.

REFERENCIAS

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. (2000), México, D. F: Offset Universal, S. A.

ARREDONDO, Gómez Jhon Jaime, (2015), *La Jurisdicción Coactiva*. Bogotá – Colombia. Editorial Leyer. Bogotá D.C. – Colombia.

LEIBAR, E. Iñaki. (1995). *El Principio del Proceso Debido*. 1ª Edición. José María Bosch. Barcelona. Pág 164.

ZAMORA, Wilson Horacio (2014). *Fundamentos del Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo*. Bogotá D.C. – Colombia.

OSINERGMIN, *Libro de derecho administrativo*. (2008), Osinergmin. Lima – Perú

GUZMÁN Napurí, Christian (2013), *Manual del Procedimiento Administrativo General*, Lima: Instituto Pacífico.

PÉREZ, V. David. *El Modelo Constitucional de Juicio Justo en el Ámbito del Proceso Civil*. 1ª Edición. Atelier. Barcelona. 2002. Pág 24

ROMERO Moreno, José Manuel. *Proceso y Derechos Fundamentales en la España del Siglo XIX*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1983. Pág. 31.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. República de Colombia. Dirección General de Apoyo Fiscal. *Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales*. Bogotá, D.C. 2007.

Constitución Política de Colombia [Consta]. Art. 29. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Consta]. Art. 286. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Colombia, Congreso Nacional de la República (2006. 29 de Julio). “Ley 1066 de 29 de julio de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”. *Diario oficial*. Núm.46.344, 29 de julio de 2006, Bogotá

Colombia, Congreso Nacional de la República (2011. 18 de Enero). “Ley 1437 de 2011. Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. *Diario oficial*. Núm. 47.956 de enero de 2011, Bogotá

Colombia, Congreso Nacional de la República (2012. 12 de Julio). “Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” *Diario oficial*. Núm. 48.489 de julio de 2012, Bogotá

Presidencia de la República (1989. 30 de Marzo). “Decreto número 624 del 30 de Marzo de 1989, Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. ” *Diario oficial*. Núm. 38756 de marzo de 1989, Bogotá

Presidencia de la República (2006. 15 de diciembre) “Decreto reglamentario número 4473 del 15 de diciembre de 2006. Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006. *Diario oficial*. Núm. 46.483 de Diciembre de 2006.

Presidencia de la República (1984. 2 de enero) “Decreto número 1 del 2 de enero de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo” *Diario oficial*. Núm. 36.439 de Enero de 1984

Presidencia de la República. (30 de marzo de 1989). Decreto 624. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales. En Diario Oficial No. 38.756.

Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-474/92, (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, Julio 29 de 1992)

Corte Constitucional. Sala Plena de Revisión, Sentencia T-391/97, (MP Jose Gregorio Hernandez Galindo, 19 de agosto de 1997)

Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión de tutelas. Sentencia T-465/09 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Julio 9 de 2009)

Corte Constitucional. Sala Plena, Sentencia C-666 /00 (MP José Gregorio Hernández Galindo; Junio 8 de 2000)

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de tutelas, Sentencia T-628, (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, 26 de junio de 2008)

Corte Constitucional, Sentencia, C-224-13, (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, 18 de abril de 2013)

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia, C-095-03, (MP Rodrigo Escobar Gil, 11 de febrero abril de 2003)

Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T-480, (MP María Victoria Calle Correa, 9 de julio de 2014)

Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, Sentencia No. 094, (MP Moisés Rodríguez Pérez; 2 de junio 2011).

Quiroga, V. El Convenio, el Tribunal Europeo y el Derecho a un juicio justo. 1ª Edición. Akal. Madrid. 1991. Pág 92

Suescún, R. (2015). Analisis del procedimiento de cobro coactivo en el sena a la luz del debido proceso. Estudio a partir de la violación del principio de la Doble Instancia.

Defensoría del Pueblo. (Julio de 2014). Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la Defensoría del Pueblo. Obtenido de file:///C:/Users/La%20Divertienda/Downloads/MANUAL%20DE%20COBRO%20PER SUA SIVO%20Y%20COACTIVO.pdf

Dirección Jurídica Distrital. (14 de diciembre de 2011). Concepto Unificador de Doctrina No. 03. Recaudo de Cartera y Jurisdicción Coactiva. Radicaciones Nos.: 1-2011-14756, 1-2011-15445, 1-2011-14905, 1-2011-15422, 1-2011-15023, 1-2011-16697, y 1-2011-30256.