

**LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA**  
**PRIVILEGIO EXORBITANTE DE LA ADMINISTRACIÓN**

**Mario Ernesto Escalante Núñez**



Maestría en Derecho, Facultad de Derecho

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D. C.

2022

**La Jurisdicción Coactiva en Colombia**  
**Privilegio Exorbitante de la Administración**

**MARIO ERNESTO ESCALANTE NÚÑEZ**

**Trabajo de Grado para optar por el título de magíster en**  
**Derecho con énfasis en derecho administrativo y ciencias**  
**Políticas**

**DIRECTORA TRABAJO DE GRADO**  
**DIANA MARCELA GONZÁLEZ SALGADO**



**Maestría en Derecho, Facultad de Derecho**

**Universidad La Gran Colombia**

**Bogotá D. C.**

**2022**

### **Agradecimientos**

A Dios por darme una gran familia que día a día me brinda su apoyo y acompañamiento incondicional, y a todas aquellas personas que han aportado un granito de arena, contribuyendo de cierta manera con la construcción de este trabajo investigativo, el cual me permite hoy obtener este título, ampliando mis expectativas como persona y como profesional.

A la Universidad La Gran Colombia por su aporte en mi formación profesional y a la Doctora Diana Marcela González Salgado por su apoyo, consejos y dirección para realizar este trabajo investigativo.

**Tabla de contenido**

<b>Resumen.....</b>	<b>7</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. El cobro coactivo, entendido como un procedimiento especial del Estado Colombiano.....</b>	<b>17</b>
1.1 Diferentes interpretaciones de cobro coactivo .....	17
1.1.1 Definición Legal .....	17
1.1.2 Definición Jurisprudencial.....	19
1.1.3 Definición Doctrinaria.....	21
1. 2 Antecedentes .....	24
<b>Capítulo 2 Naturaleza jurídica y factores relevantes del cobro coactivo, como procedimiento especial que tiene el Estado Colombiano.....</b>	<b>43</b>
2. 1 Naturaleza del Cobro Coactivo en Colombia.....	43
2. 2 Factores relevantes del cobro coactivo en Colombia .....	47
2.2.1 Características Principales .....	48
2.2.2 Título Ejecutivo .....	49
2.2.3 Mandamiento de Pago.....	50
2.2.4 Excepciones contra el Mandamiento de Pago .....	51
2.2.5 Liquidación del Crédito .....	53

COBRO COACTIVO FACULTAD EXORBITANTE DEL ESTADO	5
2.2.6 Medidas Cautelares y Nombramiento de Secuestre .....	53
2.2.7 Terminación y Archivo del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo.....	54
2.3 Proceso de cobro coactivo en el procedimiento administrativo .....	55
2. 4 Derecho comparado en la gestión de cobro coactivo .....	64
2.4.1 Perú .....	64
2.4.2 República Dominicana.....	65
2.4.3 Ecuador .....	66
<b>Capítulo 3. Propuesta de investigación. Hacia un marco legislativo.....</b>	<b>68</b>
3.1 Conveniencia de la regulación de los créditos de origen no tributario por el Estatuto Tributario frente al deudor .....	68
3. 2 Propuesta proyecto de ley.....	70
3.2.1 Justificación .....	70
3. 2. 2. Antecedentes y marco teórico de la ley .....	72
3. 2. 3 Exposición de motivos.....	73
3. 2. 3 Proyecto de ley .....	75
<b>Conclusiones .....</b>	<b>82</b>
<b>Lista de Referencia .....</b>	<b>84</b>

**Lista de figuras**

**Figura 1** *Cobro Coactivo* ..... 555

**Figura 2.** *Línea del tiempo cobro coactivo* ..... 633

### Resumen

El procedimiento administrativo de cobro coactivo es un proceso especial que se encuentra en el Art. 823 y siguientes del Estatuto Tributario, este consiste en darle facultades extraordinarias a algunas entidades para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, sin menester de concurrir a la jurisdicción ordinaria, se aclara que solo se acudiría al Código General del Proceso en lo referente a factores concernientes con las medidas cautelares que no se encuentren regladas en el Estatuto Tributario. Así las cosas, el problema planteado radica en que la ley permite que un funcionario haga las veces de juez y parte en el proceso, así las cosas, este ejercicio investigativo proyecta hacer un análisis del tratamiento que se le da a la jurisdicción coactiva en Colombia, con el objetivo de esclarecer su naturaleza jurídica (Asunto que no ha unificado criterios) y los actores que deben intervenir en el proceso, partiendo de una consideración de la literatura sobre el tema, analizando las variadas posturas legales y jurisprudenciales; una vez precisados los factores relevantes, y demás aspectos de esta institución jurídica, se propone un proyecto de ley que consolide sustancial y procedimentalmente el proceso de cobro coactivo, en aras de hacer una actualización del procedimiento, evitar las múltiples interpretaciones y vacíos jurídicos, otorgando competencia solo a los jueces contenciosos administrativos. Esta investigación tiene un carácter descriptivo, comprende el tema jurídico y tuvo como fuentes la ley, la jurisprudencia, la doctrina, además de la realidad social frente al tema tratado.

*Palabras claves: Cobro coactivo, Entidades del Estado Colombiano, Política económica del Estado, Competencia.*

### **Abstract**

The administrative procedure of coercive collection is a special process that is found in article 823 and following of the Tax Statute, this consists of giving extraordinary powers to some entities to directly effect the credits in their favor, without having to go to the ordinary jurisdiction, it is clarified that the General Code of the Process would only be used in relation to matters concerning the precautionary measures that are not regulated in the Tax Statute. In this vein, the problem raised is that the law allows an official to act as judge and party in the process, thus, this investigative exercise aims to make an analysis of the treatment that is given to the coercive jurisdiction in Colombia, with the aim of clarifying its legal nature (a matter that has not unified criteria) and the actors in the process, based on a review of the literature on the subject, analyzing the different legal and jurisprudential positions; Once the relevant factors and other aspects of this legal institution have been specified, a bill is proposed that substantially and procedurally unifies the coercive collection process, in order to update the procedure, avoid multiple interpretations and legal gaps, giving it competence only to an entity specialized in the collection of the portfolio. This research is descriptive in nature, includes the legal issue and will have as sources the law, jurisprudence, doctrine and social reality regarding the specific issue.

*Keywords: Coercive collection, Colombian State Entities, State economic policy, Competition.*

## Introducción

Dada la importancia del tema, se analizarán las facultades excepcionales del Estado de Colombia, en relación a algunas prerrogativas y privilegios exorbitantes otorgados a las Entidades Públicas, quienes dentro de las funciones encargadas por la administración, tienen la potestad de realizar la recaudación y la recuperación de los dineros estatales haciendo mérito a la ejecución y al deber de cumplir los fines esenciales del Estado, que se encuentran en el art. 2° de la Carta Magna; se pretende entender la naturaleza y contextualizar el Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo, creado según la ley como una prerrogativa estatal, tal como lo enuncia el magistrado José Gregorio Hernández Galindo, en la sentencia número C-666, emitida por la Corte Constitucional del año 2000, de la siguiente forma:

El cobro coactivo es un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales (p. 1).

Dentro del proceso de investigación del trabajo presentado, se hace lectura de diferentes posturas con el fin de establecer la naturaleza y actores del procedimiento, además de las facultades concedidas a las Entidades estatales para llevar a cabo el proceso, entendido como un instrumento de coerción eficaz, que de alguna manera permite acelerar y garantizar la recuperación de estos patrimonios. En este orden de ideas, se hará un balance del procedimiento utilizado para el acatamiento de dicho propósito, cuyo interés según la ley como ya se dijo, es obtener un recaudo ágil de los dineros que le corresponden a las arcas del Estado, garantizando el

debido proceso al deudor y siempre respetando los actos procesales desarrollados por la administración en observancia de la voluntad de una obligación de ley.

El ejercicio investigativo aquí presentado se cimienta en el análisis y observación del tratamiento que le da la ley y la jurisprudencia en la materia y que ilustra la forma en que se otorgan puntuales prerrogativas y facultades exorbitantes al Estado Colombiano, desde sus entidades, y que solo él las puede ejercer, para el recaudo de dineros morosos, logrando de esta manera contribuir en el bienestar y desarrollo, como una forma de dar observancia a los fines esenciales del Estado.

Inicialmente se debe establecer lo que expresa la ley acerca de la naturaleza y los actores que hacen parte de dicho procedimiento administrativo como herramienta para cumplir con su quehacer con relación de las obligaciones de pago comprendidas en Actos Administrativos, teniendo claro que dichas obligaciones, en todo caso tienen merito ejecutivo en favor del acreedor, en otras palabras en pro de quienes los han proferido. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, L. 1437, 2011) y en armonía con el Art. 828 del Estatuto Tributario Nacional (Dec. 624, 1989) que se encuentra regulado de la siguiente manera:

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 afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de

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

Para contextualizar el tema es pertinente recalcar que la norma ha señalado que las Entidades Públicas tienen plenos poderes conferidos por la ley para realizar el cobro coactivo, de esta manera, se dará un mayor índice en el cobro de los dineros que se deben al Tesoro Nacional, lo anterior deja ver que dicha actuación es una forma de representar el poder coercitivo del Estado, en cabeza de sus entidades y funcionarios, y cuya finalidad es garantizar la cancelación de la deuda, teniendo como garantía los bienes que poseen las personas morosas, ya sea en calidad de principal o solidario al tratarse de una persona jurídica.

Concomitante con lo anterior, y para plantear el problema de investigación es útil aclarar que el CPACA (2011), presenta el tema como un “deber que tienen las Entidades Públicas de recaudar las obligaciones creadas en su favor y comprendidas en documentos que presten merito ejecutivo”(Art. 98), para ello se recuerda que las entidades son investidas de poderes especiales con la finalidad de facilitarles el cumplimiento de lo dispuesto en la ley en el ya citado artículo, para concurrir ante el juez de competencia o ante un funcionario de la misma entidad, quien para el caso, despliega la doble calidad de juez y parte dentro del mencionado proceso.

Frente al tema, nuestra Constitución Política (1991) en el Art. 116, en consonancia con la Ley 270 (1996), ordinal segundo del artículo 13 establecen, al mismo tiempo, una permisón y una prohibición; como lo que se lee en la Corte Constitucional (2000), en la sentencia C-1641/00 literalmente:

De un lado se autoriza a la ley para que, de modo excepcional, pueda atribuir función jurisdiccional, en materias precisas, a autoridades administrativas determinadas. De otro lado, existe una prohibición: tal procedimiento está vedado para la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos. En este caso, la ley no ha manifestado de manera expresa que el cobro coactivo se trate de una función jurisdiccional confiada a la administración, razón por la cual, en principio habría que, aplicar la regla general, concluir que se trata de una función administrativa (Fundamentos jurídicos)

Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo es un tema que aún no tiene acuerdo final, no existe al respecto una tesis unificada. Para la Corte Constitucional prevalece la tesis que dicho ejercicio es administrativo como parte de la materialización de actos concernientes a la administración pública; por el contrario el otro pronunciamiento de la Corte Constitucional (2013), Sentencia C-224/13 sostiene la idea de que se “trata de una actuación administrativa, mientras que en las demás salas se han sostenido ambas teorías” (Parte emotiva)

En este orden de ideas, la **pregunta problémica** se proyecta en los siguientes términos: Siendo la jurisdicción coactiva en Colombia un privilegio exorbitante de la administración ¿Cuál es su verdadera naturaleza, quién lidera el proceso y porqué es necesario hacer una reforma?

Así las cosas, se concibe una posible solución al problema en los términos de la hipótesis del trabajo donde se supone que pese a que la jurisdicción coactiva en Colombia es reglamentariamente admitida como una prerrogativa exorbitante de la administración, se debería actualizar el procedimiento y consolidarlo, otorgándole capacidad solamente al juez de lo contencioso administrativo, de esta manera, se evitará que un funcionario perteneciente a la entidad, ostente la calidad de juez y parte en el procedimiento administrativo de cobro coactivo y el procedimiento dejará de ser visto como un privilegio exorbitante, respetando los principios de

imparcialidad y de juez natural. De esta forma se tendrá más claridad y transparencia en el proceso y además se ajustaría a los mandatos constitucionales.

Se tiene como **objetivo general** de este trabajo de investigación analizar la jurisdicción coactiva en Colombia, actores y naturaleza jurídica en el proceso a fin de proponer la unificación del proceso.

Concomitante con lo expresado y para tratar el tema se proponen los siguientes **objetivos específicos**:

- Analizar la jurisdicción de cobro coactivo y sus antecedentes como procedimiento exclusivo para el Estado Colombiano.
- Identificar la naturaleza jurídica y los factores relevantes del cobro coactivo, como procedimiento especial que tiene el Estado Colombiano.
- Presentar un proyecto de ley que consolide sustancial y procedimentalmente el proceso de cobro coactivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Para el desarrollo del trabajo de investigación y responder la pregunta problémica planteada, se hizo un estudio de la literatura relevante sobre el tema, que incluye apreciaciones de las altas Cortes sobre el cumplimiento de los deberes que se le imponen a la Administración por parte de la Carta Política y la ley, se dio relevancia a las acciones desplegadas durante los últimos años, por parte de la Supersolidaria, cuyo propósito fue lograr recaudar las cuentas morosas que se tenían en favor de la entidad y que para lograr dicho objetivo se hizo indispensable desplegar la facultad coercitiva que por ley le otorga en estos casos.

En lo que se refiere al **diseño metodológico** para llevar a cabo el trabajo investigativo, se acude a un ejercicio de investigación jurídico cuyas fuentes primarias son la ley, la

jurisprudencia, la doctrina, además de la relación con la realidad social que se vive diariamente con respecto a las facultades estatales para hacer cobros coercitivos a los ciudadanos.

La investigación es de tipo descriptivo, la metodología que se lleva a cabo es de carácter cualitativo así: “El enfoque cualitativo busca principalmente dispersión o expansión de los datos de información” (Hernández et al., 2014, p. 9).

Para el desarrollo de los primeros objetivos específicos que se refieren a realizar un estado del arte de la literatura sobre de la jurisdicción de cobro coactivo, como un proceso único del Estado Colombiano, e identificar los factores relevantes y la naturaleza jurídica del cobro coactivo, se hizo una revisión bibliográfica primaria y secundaria acudiendo a las bases de datos con una búsqueda de documentos por autor y tema, apoyados en bibliotecas virtuales. De la misma manera se revisaron sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, entendidas como insumos importantes para el análisis del problema y desarrollo de la propuesta.

Haciendo una ponderación de los temas y autores consultados se hace una propuesta de un proyecto de ley acorde a los preceptos constitucionales, que clarifique el tema y llene los vacíos legales.

En cuanto al desarrollo del tema y para efectos de del **fundamento teórico y antecedentes**, se tomaron los principales pronunciamientos de la **Corte Constitucional** y el CE, de la siguiente manera:

La Corte Constitucional (2013) Sentencia C-224/13, en cabeza de Luis Guillermo Guerrero Pérez, en la que se indica que la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. Para la Corte ha prevalecido la tesis de que su ejercicio:

Envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que cumplir los requisitos del amparo contra providencias judiciales, que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judicial, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro (p. 1)

El Consejo de Estado, por el contrario, se ha manifestado en varias ocasiones en cuanto a la naturaleza de la mencionada jurisdicción, sin embargo se han destacado dos teorías: la primera, considera que naturaleza es judicial; la otra, señala que su naturaleza es administrativa, no obstante, siendo un procedimiento regulado por el estatuto procesal civil, daría por entender que posee características de orden judicial y no administrativas en tanto que las funciones que sobresalen son las de ejecución, pero en definitiva para ella, no es así, pues se encuentran presentes principios de la acción administrativa, tales como la auto-tutela y la naturaleza del sujeto activo. Acerca de lo anterior, en **la Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha sido prevalente la teoría de que dicho cobro es netamente de carácter administrativo, contrario a ello en las otras salas se defienden ambas teorías.**

El presente ejercicio investigativo se **justifica** en la medida de la importancia y actualidad del tema abordado, en el Derecho Administrativo y en el Constitucional, y aportará luces para determinar la necesidad de una actualización legislativa, que aclare los vacíos jurídicos que deja la norma en cuanto a la naturaleza y potestad del procedimiento. Además, y

luego del estudio del tema se establece que es importante sistematizar las diferentes posturas que se han tomado al respecto, que si bien han aportado significativamente, no son propuestas concretas o contundentes que no hayan tenido la acogida esperada y hayan solucionado totalmente el problema existente.

El tema abordado es oportuno, toda vez que es de actualidad y que refiere asunto de disertación en la esfera legal, jurisprudencial y económica, toda vez que, se pretende dar respuesta a muchos de las inquietudes que se plantean al respecto.

La **novedad** científica de la investigación propuesta se evidencia en la medida que se hace una aproximación al tema tratado desde el enfoque de los potenciales factores a tener en cuenta acerca de la jurisdicción de cobro coactivo, como procedimiento especial y privilegio exorbitante de la administración en Colombia, para terminar con una propuesta novedosa que consiste en un proyecto de ley cuya finalidad principal es llenar los vacíos legales y dar solución al problema planteado.

Se espera a mediano plazo hacer una publicación de esta investigación con la intención que tenga incidencia en el mundo del derecho, específicamente en la rama Administrativa, y que a largo plazo se puedan organizar mesas de trabajo para discutir el tema, llevar una propuesta de reforma de ley ante la entidad competente, de esta forma aclarar los vacíos jurídicos y terminar la hegemonía que se presenta actualmente, donde los funcionarios ostentan la doble función , por un lado la función del juez y por el otro, la de parte dentro del procedimiento de cobro coactivo, llevado por la administración, como se planteó en el problema.

## **Capítulo 1. El cobro coactivo, entendido como un procedimiento especial del Estado Colombiano**

Es importante en el desarrollo de la investigación referenciar y explicar los antecedentes, diferentes definiciones legales como jurisprudenciales frente al tema del cobro coactivo, con la finalidad de tener los conceptos claros y poder realizar las diferentes interpretaciones que se den frente al tema. A lo largo del capítulo se ilustra acerca del objeto del cobro coactivo que le permite a determinados funcionarios públicos llevar a cabo por sí mismos un proceso de cobro, con el objetivo de recaudar el dinero adeudado por un particular a la administración, sin necesidad de acudir como demandante ante los jueces ordinarios.

En el mismo sentido este capítulo dará las bases para entender la relevancia del proceso ejecutivo, y se darán elementos para analizar el principio constitucional de la igualdad de las partes ante la ley, con la finalidad de dar un reconocimiento de los mismos derechos a los actores, para hacer valer sus pretensiones, recursos y demás armas legales.

### **1.1 Diferentes interpretaciones de cobro coactivo**

#### ***1.1.1 Definición Legal***

El procedimiento administrativo de cobro coactivo es exclusivo y único en el derecho procesal administrativo, el cual está formalmente normatizado y determinado por la Ley 1066 de 2006, el Decreto Reglamentario 4473 del 2006 y los arts. 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional (1989), donde el espíritu legislador le confiere facultades exorbitantes, que superan las normales y razonables facultades, a los funcionarios estatales para realizar su labor de cobro frente a las cantidades monetarias que se adeudan de manera morosa y que están en favor del Estado Colombiano.

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (SGAMB), en el Concepto radicado N° 001 de 2006 emanado por la jurisdicción coactiva la define como:

Un privilegio de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. Es una medida que evita la utilización de la Rama Judicial para este tipo de eventos trayendo una utilización óptima de los recursos públicos. De ésta manera, el ejercicio de la jurisdicción coactiva presupone la atribución legal expresa de ésta prerrogativa en materias precisas a una determinada autoridad administrativa y que la obligación a ejecutar conste en un documento que preste mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva (p. 14)

Al entrar en vigencia la Ley 1066 de 2006, se da paso a que las Entidades del Estado, indiferente al nivel que pertenezcan y que dentro de sus funciones se encuentre la de recoger dineros públicos, deberán para ello, acudir a dar aplicación al procedimiento administrativo de cobro coactivo, como herramienta idónea para el buen recaudo de los dineros adeudados, determinado en el Estatuto Tributario. En el mismo sentido, el art. segundo de la mencionada norma, preceptúa como calidad obligatoria la de acatar la reglamentación interna de cobro de deudas morosas, dicha ley se encuentra reglamentada por el Dec. 4473 de 15 de diciembre de 2006, encargado de establecer criterios básicos del mencionado reglamento, toda vez que este dará la pauta para realizar de una manera adecuada la tramitología necesaria y actuaciones y así evitar que se dé el fenómeno de la prescripción, el cual en sentido amplio es entendido como el

castigo que se le atribuye a la administración, por el cual no le será admitido seguir adelante con el proceso de cobro de las sumas de dinero que se adeuden.

Atendiendo a lo sugerido en los párrafos anteriores, se considera pertinente mencionar el compromiso de cada uno de los funcionarios del Estado quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo el proceso trasladado a las Entidades Públicas para la gestión y recuperación de dineros públicos que se le adeudan, lo anterior según lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 1066 de 2006 que se expresa así:

Gestión del recaudo de cartera pública: 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.

### ***1.1.2 Definición Jurisprudencial.***

En consonancia con el numeral anterior y atendiendo a lo dicho por las altas Cortes del país, a lo largo del tiempo, desde los inicios de la institución, se pueden evidenciar diferentes pronunciamientos, algunos de ellos con argumentos contrarios, aunque todos ellos de manera clara han descrito y exaltado este procedimiento, algunos de los pronunciamientos resaltan sus ventajas e importancia y otros hacen énfasis en los aspectos negativos de la institución. Vale la pena aclarar que este procedimiento fue establecido y perfeccionado para el uso excepcional del Estado Colombiano. Dentro de los pronunciamientos destacados a lo largo de la vida jurídica del cobro coactivo se destaca lo dicho por el Consejo de Estado (1969), Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de marzo 25, aduce que además hace una clara diferencia entre el cobro coactivo y el proceso ejecutivo ordinario:

La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas en virtud del cual, las Entidades derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte. Los créditos fiscales que mediante esa jurisdicción se cobran nacen en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizás esa la diferencia más sustancial y trascendente entre el juicio ejecutivo de derecho privado y los que se siguen por jurisdicción coactiva; el fundamento de ello son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de estos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás Entidades de derecho Público por medio de los cuales se establecen tributos y contribuciones (Parte introductoria)

De igual importancia La Corte Constitucional (2000) en Sentencia C 666/00, en cabeza de José Gregorio Hernández, considerada como hito en el tratamiento del tema, que hace una descripción muy clara y explícita del gran poder especial y exorbitante conferido a las Entidades Públicas, poder que se resume en los siguientes términos.

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales (p. 1)

Jurisprudencialmente no se encuentra un acuerdo sobre el tema y las posturas son diferentes.

### ***1.1.3 Definición Doctrinaria.***

Haciendo una revisión literaria sobre el tema, se destaca lo analizado en el *Manual del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo*, de autoría de Dumar Norberto Celis Leal (2011), que de forma clara y concisa define el proceso como:

El cobro coactivo ha sido entendida como un 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 lo 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 (p. 19).

Para continuar con el análisis de las variadas acepciones expuestas acerca del cobro coactivo, se considera oportuno referirse a algunos de los recursos empleados por Entidades estatales con la finalidad de propender por la obediencia del deber delegado, en ese sentido La Contraloría Municipal de Bucaramanga (2016), expresa que:

El área de jurisdicción coactiva propende por el efectivo recaudo de las sumas de dinero generadas como consecuencia de los fallos con responsabilidad fiscal resultado de un procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal debidamente agotado, así como de las multas y demás títulos ejecutivos que sirvan de base para el recaudo de caudales públicos a su cargo; con el fin de llevar a cabo el propósito constitucional y legal del control fiscal, principalmente salvaguardando los dineros del Estado, como lo dispone el

artículo 268-5 de la constitución nacional, este órgano de control autónomo e independiente se encuentra expresamente habilitado para gestionar el cobro forzoso de los créditos a su cargo mediante el trámite dispuesto para el cobro coactivo que constituye uno de los privilegios exorbitantes con que cuenta debido a su naturaleza, fungiendo como juez y parte en el impulso de los procesos de cobro de las obligaciones sin acudir a la rama jurisdiccional.

El procedimiento de cobro coactivo ha sido clasificado como un proceso de ejecución, cuyo sustento normativo se halla en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 del 18 de enero de 2011, vigente en Colombia a partir del día 2 de julio de 2012 (cuyo título IV prescribe la aplicación preferente de los procedimientos de cobro estipulados en leyes especiales, y en subsidio, de las normas establecidas en el CCA y en el Estatuto Tributario), siendo la norma especial para el cobro de títulos contenidos en los fallos de responsabilidad fiscal la Ley 42 de 1993 y el Proceso Administrativo de Cobro regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011 ) y el Estatuto Tributario dispuesto para el recaudo de los demás documentos que constituyen título ejecutivo, diferentes a los fallos de responsabilidad y que carecen de norma especial de cobro, tales como: resoluciones que ordenan el reintegro de dineros, multas derivadas de procesos sancionatorios, multas disciplinarias derivadas del proceso disciplinario, sanciones y cláusulas penales a contratistas, los cuales deberán adelantarse en forma separada (párrs. 1-2).

En el mismo sentido, la Procuraduría General de la Nación (2012), Resolución 219, aún vigente, explica en que consiste el cobro coactivo y se inclina a decir que este es de naturaleza meramente administrativa, en los siguientes términos:

El Procedimiento Administrativo Coactivo es un procedimiento especial que faculta a ciertas entidades para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria al pago voluntario de sus obligaciones. Adviértase que según lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. El proceso administrativo de cobro coactivo es de naturaleza netamente administrativa y por ello sus manifestaciones se traducen en actos administrativos, de trámite o definitivos, según el caso (p. 4).

El procedimiento de cobro coactivo es clasificado dentro del derecho procesal entendido como un procedimiento ejecutivo cuyo fundamento legal se encuentra consignado en el CPACA (2011), con vigencia desde julio de 2012, específicamente en el título IV, norma sobre la “aplicación del procedimiento de cobro de acuerdo con la ley especial para ello y solo de manera subsidiaria , lo establecido en el Estatuto Tributario (1989), entendiéndose que la norma definida para cobrar obligaciones de responsabilidad fiscal, la Ley 42 de 1993, al respecto se encuentra un pronunciamiento de la Contraloría General (2021), Resolución Organizacional 0778-2021, que vale la pena mencionar, por su validez y pertinencia en el tema tratado:

Que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, señala:

Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. 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.

De esta manera, se han recogido las principales interpretaciones acerca de la facultad dada al Estado, para que estas contribuyan en el fortalecimiento de la función de vigilar la observancia de los fines estatales que gozan de un fundamento Constitucional.

## **1. 2 Antecedentes**

En este numeral se hará un recuento del origen y desarrollo que ha tenido el procedimiento administrativo de cobro coactivo en Colombia hasta hoy.

Al revisar el progreso normativo y los pronunciamientos jurisprudenciales que se han presentado en torno al tema del cobro coactivo al interior de nuestro sistema legislativo y jurisprudencial, se concluye que no hay conceptos unificados. Por ello, se hará un breve recuento y análisis de las leyes y pronunciamientos de las altas cortes, en aras de despejar dudas y vacíos legales para evitar las diferentes interpretaciones.

Por efectos metodológicos se numeraran los antecedentes normativos desde el más antiguo hasta el más reciente encontrado:

**1. Código Fiscal de 1873:** Dicho código es el primer antecedente normativo que se encuentra en materia normativa sobre la jurisdicción coactiva en Colombia, en él faculta a un grupo de funcionarios llamados recaudadores para que realicen el cobro de dineros adeudados por particulares al Estado.

**2. Ley 61 de 1905:** Esta ley trae como novedad que en el artículo 68 de la precitada norma disponía que el delegado para realizar los cobros ejecutivos de la Nación, se preceptúa que será el Juez de Ejecuciones Fiscales, denominación que desaparece tiempo después y hoy se

encuentra fuera de contexto. En sentido reiterativo el Código Fiscal de 1912, en el artículo 407 se da autorización de realizar cobros coactivos a la entidad encargada del Tesoro Nacional, a través de los servidores públicos con competencia en el tema coactivo, que se denominaron Jueces de Ejecuciones Fiscales, Asunto que no tuvo mayor acogida por lo que en 1923, la norma fue derogada por la Ley 42 de 1923.

**3. Ley 4 de 1913:** Esta ley es la encargada de ampliar el espectro y competencia de los funcionarios para realizar el cobro coactivo, en el art. 213 se le dio el poder de cobrar las acreencias a los empleados del Tesoro Nacional, más conocidos como los Recaudadores Municipales, cuya función específica era hacer efectivo el cobro de los impuestos de los municipios, Dicha competencia ya en una norma anterior se le había dado a los Tesoreros Municipales en concordancia con el art. 241 del Código Político y Municipal del Estado Soberano de Cundinamarca que ya había desaparecido. En el mismo sentido, la Ley 84 de 1915 concedió la competencia coactiva a todos los funcionarios que estuviesen encargados de asuntos de rentas en el departamento.

En lo concerniente al llamado Juez de Ejecuciones Fiscales que como ya se referenció esta figura fue establecida en el año 1905 y reiterada en 1912, a quienes se les otorgó la potestad de hacer el cobro de los créditos existente a favor del Estado. Más adelante en 1923 dicha función se suprimió haciendo merito a lo normado en el art. 81 de la Ley 42 de 1923, ley encargada de hacer la reorganización de la contabilidad oficial y de crear el Departamento de Contraloría. Así mismo, y atendiendo a lo consignado en la Ley 60 de 1923, en el artículo octavo, autoriza a los integrantes del gobierno nacional para que nombren los jueces encargados exclusivamente de hacer procesos de ejecución fiscal, confiriéndoles idénticas potestades a las ya normadas en el Código Fiscal.

**4. Ley 96 de 1914:** Es la encargada de señalar la jurisdicción en los casos de contrabando, en ella se crearon los Jueces de Rentas en Barranquilla y Buenaventura, principales puertos del país, y a ellos se les determinó que su principal objetivo consistía en conocer asuntos relacionados con el fraude en aduanas, de la misma manera se les facultó para hacer cobro coactivo de las acreencias fiscales acorde con lo dispuesto en el Dec. 744 del 12 de mayo de 1925.

**5. Ley 56 de 1918:** Ley encargada de establecer el impuesto de renta, esto se refleja en el artículo séptimo, donde se le concede facultad al Gobierno Nacional para comisionar el cobro del gravamen, a los Gobernadores, los Intendentes o los Comisarios. Esta potestad se perfeccionó más adelante, en los artículos 24 y 28 del Decreto 794 de fecha 11 de abril del año 1919.

Cabe resaltar que solo hasta el año 1925, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, hizo su primer pronunciamiento acerca de la jurisdicción coactiva, citada en Mario Escalante (2015), y la expresó como: “La facultad que tienen los empleados recaudadores de rentas públicas para proceder ejecutivamente en el ejercicio de su cargo, la confiere la ley”

Poco a poco el cobro coactivo se fue extendiendo a otro tipo de deudas y de cobros a favor del Estado, como ejemplo se tiene el cobro de una llamada cuota militar, destinada a la defensa nacional, circunstancia incluida en los Decretos 361 de 1933, 2020 de 1927 y la Ley 78 de 1935, además, también tenía otras aplicaciones, como lo explica Ceballos (1937):

El cobro coactivo se podía usar para para el pago de multas que por infracción de disposiciones vigentes impusieran los mismos Administradores y las emanadas de autoridad competente. En iguales circunstancias, los funcionarios comisionados para la recaudación de rentas departamentales y los tesoreros municipales, tenían plenas facultades para realizar el cobro coactivo de créditos e impuestos que se adeudaren a los

departamentos y municipios, como se ilustra en el artículo 213 de la Ley 4 de 1913, y artículo sexto de la Ley 84 de 1915 (p. 112).

**6. Ley 105 de 1931:** El llamado Código Judicial y de Procedimiento Civil, que trata el tema de manera puntual en los arts. 1058 a 1061, donde el legislador se encarga de estipular los pormenores del procedimiento de jurisdicción coactiva y afirma que se le puede otorgar dicha facultad al funcionario público según lo establecido en la ley, para cobrar de manera ejecutiva las acreencias fiscales.

En el mismo sentido, al Administrador de Hacienda Nacional se le concedía la facultad de hacer uso del cobro coactivo con la finalidad de recaudar de manera efectiva los impuestos de renta, las multas y los intereses en el caso de que el contribuyente entrara en mora de un pago.

La mencionada ley, ampliaba la lista de funcionarios investidos con la competencia de realizar el cobro coactivo y ampliaba el espectro a otros funcionarios, como lo estipula el art. 2 de la Ley 43 de 1931), la cual establece:

Artículo 2°. a) El Director General ejecutará y hará efectivas todas las leyes referentes a rentas nacionales, excepto en los casos en que la ley disponga otra cosa.

Tendrá toda la autoridad y las facultades necesarias para el efectivo cumplimiento de sus deberes, inclusive el derecho para ejercer supervigilancia sobre los Administradores Departamentales de Hacienda Nacional, sobre los Administradores de salinas y en general sobre todos los Administradores, Recaudadores y empleados de las rentas que correspondan a la Dirección General de Rentas Nacionales.

Tendrá la autoridad para inspeccionar las oficinas de dichos Administradores, empleados y Recaudadores; para comunicar directamente a tales Administradores,

empleados y Recaudadores las instrucciones que estime convenientes para el eficaz cumplimiento de los deberes relacionados con las rentas nacionales que quedan dentro de su jurisdicción, y para modificar las decisiones y enderezar las actuaciones de los empleados mencionados, en lo referente a la administración y recaudación dichas.

Igualmente tendrá facultad para exigir informes escritos de los contribuyentes y en general de cualesquiera personas naturales o jurídicas, obligarlos a comparecer e interrogarlos bajo juramento; exigirles declaraciones juradas; examinar libros y papeles dentro de los límites constitucionales; pedir informes y exigir respuestas a los Alcaldes, Personeros y Tesoreros Municipales y a los demás empleados públicos, así como a los notarios y registradores, y visitar las oficinas de notarios y registradores y examinar sus libros y protocolos en lo relacionado con las rentas nacionales. El Director General estará investido de jurisdicción coactiva para la recaudación de las rentas a su cargo.

El Decreto 1135 de 1936 en su artículo 2 incluyó a los jefes de rentas en los siguientes términos:

(...) e) Hacer uso de la jurisdicción coactiva para el recaudo de los atributos y rentas a su cargo a prevención con los demás funcionarios que tengan conferida o se les confiera esta atribución, y

f) En general dirigir todas las actividades relacionadas con el control, liquidación y recaudación de las rentas y de los impuestos, a excepción de los impuestos o gravámenes a la importación.

**7. Ley 63 de 1936:** Esta ley es aprovechada para organizar los impuestos en asuntos relacionados con familia, como son las herencias y las asignaciones. Esta ley reviste de importancia especial, toda vez que literalmente estipula que:

Sus disposiciones se aplicarán a todas las mortuorias causadas y a todos los juicios de sucesión pendientes en el momento de entrar en vigencia y a todas las herencias que se causen, asignaciones que se difieran y donaciones que se otorguen de esa fecha en adelante. Pero las tarifas de impuestos y el sistema de exenciones que en ella se establecen, se aplicarán únicamente a las herencias y asignaciones deferidas y a las donaciones otorgadas del 1o. de mayo de 1936 en adelante. Y los términos no vencidos y los recursos e incidentes no terminados, se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación (art. 96)

**7. Decreto 3219 de 1953:** Se encargó de organizar y dictar la competencia de los juzgados nacionales de ejecuciones fiscales, las que con posterioridad serían modificadas mediante el Decreto 2371 de 1963, por el cual el Juzgado Nacional de Ejecuciones Fiscales (JUNEF) se debería adscribir al Ministerio de Hacienda.

**8. Decreto Ley 1735 de 1964 y Decreto 1604 de 1966:** En 1964 el Decreto-Ley 1735 de ese año, que fue modificado posteriormente por el Decreto 1366 de 1967, encargado de asignar facultades para asuntos coactivos a los jefes de recursos tributarios, inspectores de impuestos nacionales así:

Para exigir por la vía ejecutiva los créditos de que trata el artículo anterior, quedan investidos de jurisdicción coactiva, a prevención, los Jefes de Cobranzas, los Jefes de Liquidación de Sucesiones y Donaciones, los Jefes de Recursos Tributarios o quienes hagan sus veces en la respectiva Administración; los Abogados de la División de

Impuestos Nacionales a nivel central; los Inspectores y Recaudadores de Impuestos Nacionales y demás funcionarios que por leyes especiales tengan dicha jurisdicción (art. 66)

Luego los Decretos 1604 y 1804 de 1966, ordenaron que todas las deudas que sean responsabilidad de las personas particulares por pagos de valorización, constituyen un título ejecutivo, y por ende se tiene la posibilidad de hacer el cobro por jurisdicción coactiva.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta en el año 1969, consultada en los anales Tomo 76, y afín al sentido en que se pronunció la Corte Suprema en la primera mitad del siglo XX, estipulo lo siguiente:

La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas en virtud del cual las entidades de derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores, las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones especiales, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte (p. 371)

En esta misma década se reafirmó que los créditos fiscales que se cobran por mérito coactivo, tienen su asidero en el imperio que tiene el Estado sobre los asociados; Al respecto el Consejo de Estado (2014), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Sentencia 25000-23-27-000-2007-00078-01, aclaró que:

Ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizá esa la diferencia más sustancial y trascendente que existe entre el juicio ejecutivo dentro del derecho privado y los que se siguen por la jurisdicción coactiva; el fundamento de aquellos son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de éstos son

los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público y por medio de los cuales establecen tributos y contribuciones (p. 1)

En consecuencia, y al tenor de la anterior consideración, se dio por hecho que el legislador, no realizó ninguna aclaración sobre la naturaleza tributaria o no tributaria del cobro coactivo, lo que abre nuevamente las puertas la debate que aún no ha terminado.

**9. Código de Procedimiento Civil: (Decretos-Ley 1400 y 2019 de 1970)** Este código muestra el procedimiento que se debe llevar para la ejecución del cobro de deudas moratorias en favor las entidades estatales, y lo establece claramente en los arts. 561 al 568. Con la expedición de la Ley 49 de 1987 encargada de modificar y adicionar la Ley 78 de 1986, como se cita en la ley (Art. 5, num. 5), un importante cambio frente a los titulares encargados de llevar a cabo el cobro coactivo, ya que cambió de ser ejercida por los tesoreros de los municipios a tenerla la primera autoridad del municipio, es decir, el alcalde, otorgándose la facultad a estos últimos de comisionar en los primeros para realizar las actividades coactivas.

**10. Decreto-Ley 2247 de 1974:** Este Decreto se encarga de darle potestades coactivas de forma provisoria a algunos funcionarios de la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales, entre ellos al director de la entidad, administradores de impuestos nacionales, jefes de cobranza y los recaudadores de impuestos nacionales, este decreto fue declarado inexecutable en noviembre de 1974. Posterior a ello, nace el Decreto-Ley 624 de 1989, conocido como el Estatuto Tributario”, donde se indica que el proceso sugerido para formalizar el cobro coactivo de los impuestos que la Nación administra, se realizará con arreglo a lo estipulado en los artículos 824 a 842-2 del mencionado decreto.

Al respecto, en 1980, el Consejo De Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, hizo una consideración en la que manifestó: “La jurisdicción coactiva consiste en que funcionarios

administrativos excepcionalmente tienen la atribución legal de adelantar juicios ejecutivos para hacer efectivos los créditos exigibles a cargo de particulares a favor de entidades públicas” (p. 2).

Aunado a lo anterior y siguiendo con la sentencia referida, la corporación precisó que la citada jurisdicción tenía una característica específica en cuanto al funcionario encargado del proceso, así:

En estos juicios el funcionario que adelanta el cobro coactivo excepcionalmente obra como juez y parte, es decir que simultáneamente representa al acreedor, la correspondiente persona de Derecho Público y actúa como juez. Las providencias que profiera el funcionario que tenga la atribución legal de cobrar mediante juicio ejecutivo, tienen carácter jurisdiccional y no pueden ser aclaradas, adicionadas, reformadas o revocadas sino mediante los recursos judiciales pertinentes (p. 2)

Finalmente, el Consejo de Estado (2006). Sección Tercera, Radicado: 17001-23-31-000-1993-09034-01 (14807), en su momento hizo una nueva consideración acerca de las facultades respecto de jurisdicción coactiva, de la siguiente forma:

La jurisdicción coactiva ha sido definida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como “un “privilegio exorbitante” de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales (p. 106)

**11. Decreto 2304 de 1989:** Es el encargado de darle facultades a los funcionarios públicos para realizar el cobro coactivo, de la siguiente manera:

Investir de facultades de jurisdicción coactiva a los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales y municipales, de las áreas metropolitanas y de los establecimientos públicos interadministrativos para hacer efectivo, por medio del procedimiento ejecutivo señalado en el Código de Procedimiento Civil, los créditos exigibles a favor de las citadas entidades (Art. 11).

Lo preceptuado en el mencionado artículo fue objeto de demanda de inexecutable y la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 2304 de 1989. En cabeza del magistrado Fabio Morón Díaz, así lo declaró.

Anudado a lo anterior, reafirmó el concepto que ya en ocasiones anteriores había referido la Sala sobre la jurisdicción coactiva, que residía en que el funcionario administrativo, tenía la facultad legal de realizar juicios ejecutivos con la finalidad de hacer efectivos créditos expresos, claros y exigibles a los particulares en favor de Entidades Públicas, ello respaldado por lo mandado en los arts. 561 y 562, C. de P. C., que luego fueron reemplazados por el artículo 626 literal c de la Ley 1564 de 2012.

En igual sentido, es importante mencionar que la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2004), en la Providencia número 11, sostuvo que:

La jurisdicción coactiva consiste en que funcionarios administrativos excepcionalmente tienen la atribución legal de adelantar juicios ejecutivos para hacer efectivos créditos exigibles a cargo de particulares a favor de entidades públicas. Se caracteriza además, porque el funcionario investido de jurisdicción coactiva inicia y adelanta la actuación "por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso. . ." (...) Por consiguiente, en estos juicios ese funcionario

excepcionalmente obra como juez y parte, no obstante que, por regla general, la ley busca asegurar que aquél tenga, además de competencia objetiva, la necesaria independencia o capacidad subjetiva, como garantía de imparcialidad (párr. 2).

No obstante, frente a esta última característica mencionada y que hace relación al principio de igualdad de los actores procesales ante la ley, el autor de este trabajo no observa que este principio se cumpla cabalmente, cuando se aplica el proceso tal y como está organizado hoy.

Al representante legal de la entidad pública que tenga el encargo de efectuar los cobros, en palabras del Consejo de Estado (1989), Sala de Consulta y Servicio Civil, “no se le permite encargar dicha función en ninguno de sus subordinados, ya que ello significaría despojarse de su investidura de juez” (p. 45) (circunstancia que no estaba contemplada en la legislación vigente de esa época)

A pesar de ello, la Corte Suprema de Justicia (1928), en virtud de una demanda de inconstitucionalidad, emite la Sentencia número 79, en Sala Plena, en el que asevera que:

La jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de una función jurisdiccional sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo conforme a las normas de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 562 del Código de Procedimiento Civil (...) de ahí que la llamada ‘jurisdicción’ coactiva se ajusta a los preceptos del Estatuto Fundamental Constitución de 1886, y que por naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende exigir su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación la ha incumplido parcial o totalmente (Consideraciones).

Posteriormente en un fallo emitido el 26 de junio de 1990, la Corte Suprema reitera lo expresado en 1989 , y afirma que , el cobro coactivo es considerado de naturaleza netamente administrativa, teniendo en cuenta que esta potestad es únicamente concedida a quienes laboren en la Rama Ejecutiva, ya que, las disposiciones basadas en la mencionada atribución se ceñían a ejecutar un acto administrativo, pero no era de su competencia solucionar asuntos relativos a las excepciones, las segundas instancias, ni examinar la validez del Acto Administrativo que hacía las veces de título, toda vez que, dichas medidas no eran dadas como cosa juzgada material y formal, característica propia de las providencias judiciales definitivas.

**12. Ley 6 de 1992.** Es la ley encargada de expedir y actualizar la normatividad en lo relacionado al derecho tributario, al igual que otorga facultades para emitir títulos de deuda pública interna, expresando en el artículo 112, la potestad de realizar el cobro coactivo por parte de las Entidades Públicas del nivel nacional. Para desarrollar la ley ya mencionada se promulgó el Decreto 2174 de 1992, que en el artículo cuarto estableció que para realizar el cobro de créditos por jurisdicción coactiva, sería posible remitirse procesalmente al CPC y a la normatividad concordante cuando hubiese la necesidad.

En 1993, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, la Sección Quinta, Rad. 0303, manifestó que:

La Jurisdicción coactiva fue establecida con la finalidad de que el Estado pueda recaudar prontamente los recursos que por ley le pertenecen, esenciales para el funcionamiento y realización de los proyectos que debe efectuar. En los juicios que se adelanten por esta vía coactiva no son imprescindibles los mismos requisitos y formalidades del proceso ejecutivo ordinario, sino que puede o no haber demanda según sea el caso (Sección introductoria).

**13. Ley 383 de 1997:** Encargada de expedir la normatividad tendiente al fortalecimiento de la lucha a la evasión y el contrabando, hace nuevas modificaciones al proceso coactivo. Esto se evidencia en el art. 66, donde la nueva norma estipula que para realizar la cobranza de los impuestos administrados por los Municipios y Distritos se aplicarán los mandatos establecidos en el Estatuto Tributario. Pese a ello, el mencionado estatuto no considera en ninguno de sus apartados la manera como se realiza el cobro en las entidades departamentales, motivo por el que estos debían seguir empleando el procedimiento señalado en el CPC y el CCA vigentes para la época; para corregir este vacío legal se proclamó la Ley 788 de 2002.

**14. Ley 788 de 2002:** Dicha ley trae modificaciones en la normatividad tributaria y penal acerca de la jurisdicción coactiva en todo el territorio nacional. Específicamente el art. 59 estipula el procedimiento específico para realizar cobros de los de tributos, multas, derechos y demás recursos donde el departamento o el municipio es el encargado según lo contempla el Estatuto Tributario Nacional (1989).

**15. Ley 610 de 2000:** Es la encargada de establecer los trámites en los procesos de responsabilidad fiscal que tienen lugar en las contralorías departamentales. La norma mencionada hace un aporte especial en lo que respecta al fallo judicial en el cobro coactivo y advierte que:

Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo frente a los responsables fiscales, el que se hará efectivo mediante la jurisdicción coactiva de las Contralorías. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme (arts. 58 y 59)

**15. Ley 788 de 2002:** Encargada de actualizar la normatividad en materia tributaria y penal, determinó que:

Los Departamentos y Municipios tendrían la facultad de aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados, así como para el cobro de multas, derechos y demás recursos territoriales (art. 59).

En la misma anualidad, el Consejo de Estado (2002), Sección Quinta, Sentencia 11001-00-00-000-2000-1571-01, observa la premura de contemplar expresamente en la ley la facultad jurisdiccional desplegada por una autoridad diferente a la judicial, en consonancia a lo establecido por el artículo 116, inciso tercero, de la Carta Política (1991) y el artículo 13, numeral 2°, de la Ley Estatutaria 270 de 1996. Y expresó literalmente que:

En efecto, la jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que, sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectivas, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción (Consideraciones).

Cercano a lo anterior la Sección Tercera del Consejo de Estado (2001), reconoció a la jurisdicción coactiva como una autoridad especial y extensa concedida a la administración para realizar el cobro de dineros a favor del Estado, así:

Resulta importante precisar que la 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 (Consideraciones).

Así mismo, la Sección Quinta, señaló la competencia para ejercer la jurisdicción coactiva en la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN), de acuerdo con el Decreto Extraordinario 624 de 1989, en los arts. 823 y siguientes, así como la competencia en los Municipios y Distritos para ejecutar el cobro de las sanciones e impuestos de su competencia, según lo estipulado en el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, aclarando que es de naturaleza administrativa. No obstante, lo interesante de esta providencia es que el Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo Sección Quinta (2002), entiende que:

No es atribuible que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos, tengan el conocimiento de los recursos de apelación o de queja contra los autos que dicte el funcionario ejecutor, ni de los que resuelvan las excepciones y la consulta, lo que representa que la providencia con la que se termina la actuación es de carácter judicial (Consideraciones).

Ya para el año 2003, la Corte Constitucional sentencia C-799/03, insiste en que la jurisdicción coactiva es:

No sobra recordar que la jurisdicción coactiva es un “privilegio exorbitante” de la Administración, que le permite cobrar directamente, es decir sin intervención judicial, las deudas a su favor, y que se justifica en los principios de eficacia y celeridad de la función

administrativa a que se refiere el artículo 209 superior. Privilegio que, de por sí, entrega a las autoridades un mecanismo efectivo y suficiente para lograr el pago de la multa, y que es una facultad extraordinaria que “va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad”.

En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su favor y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, según el cual "Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados (p. 22).

**16. Ley 1066 de 2006:** Encargada de dictar las normas para normalizar la cartera pública. Esta ley está aún en vigencia y es la que en la actualidad rige el procedimiento de jurisdicción coactivo, y dice literalmente que:

La facultad que tienen las Entidades Públicas que tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas, de ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para lo cual deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario (art. 5).

Al analizar detenidamente la Ley 1066 de 2006, se observa que amplía las ocasiones en las cuales el cobro coactivo establece el quehacer de una función administrativa por definición legal, toda vez que les otorga a las Entidades Públicas, que tengan obligaciones a su favor, sin importar su rango, la potestad de hacer el cobro de manera directa, sin condición de concurrir a un juzgado ordinario, como es la generalidad en otro tipo de procesos de cobro de obligaciones.

El Consejo de Estado en la Sección Tercera, expediente 14807 del año 2006, con ponencia del doctor Alier Hernández, considera que en referencia a la naturaleza del cobro coactivo y en particularmente en lo que refiere a las formas para llevarlo a cabo:

El ordenamiento jurídico colombiano prevé esta clase de fórmulas para el cobro de los créditos en favor del Estado: 1. Ante los jueces administrativos por vía del proceso ejecutivo. 2. Recurriendo ante los jueces civiles, mediante el mismo proceso ejecutivo; o por la propia administración, en asuntos tributarios por medio del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva; en este último caso, los actos serán impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Mediante el procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, sujeto, parcialmente, al control del juez contencioso administrativo; en este último caso, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de funcionarios administrativos y jurisdiccional en los eventos en que la ley obliga a remitir las decisiones o la resolución de los recursos a funcionarios de esta índole (p. 1)

Empero, desde la vigencia de la Ley 1066 y acorde a lo preceptuado en el artículo quinto, los procesos de jurisdicción coactiva, en su totalidad se harán respetando los mandatos procedimentales contenidos en el Estatuto Tributario, por ende, tal generalidad de procesos mencionados en la sentencia ya referida, hoy pierden fuerza y no tienen un asiento jurídico.

En el año 2007, la Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835), respecto del tema, expresó la calidad de privilegio exorbitante de la jurisdicción coactiva junto con la prevalencia del interés general, con las siguientes palabras:

La jurisdicción coactiva fue definida 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 necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales (p. 1).

Para terminar, en el año 2012, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Rad. Número 05001-23-31-000-2010-02347-01(18860) estableció que la jurisdicción coactiva tiene un carácter especial, que no la obliga a acudir ante los jueces civiles o administrados y está respaldado por la ley, se expresa en los siguientes términos:

La jurisdicción coactiva, en términos generales, era una potestad especial otorgada por la ley a las autoridades administrativas para hacer efectivos los créditos que tienen a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción. Esa era la forma tradicional para cobrar el crédito a favor de las entidades públicas y se ejercía en la forma prevista en los artículos 68, 79 y 252 del Código Contencioso Administrativo y 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil (p. 6).

De lo analizado en este capítulo y hecho un recorrido histórico del desarrollo del cobro coactivo en Colombia, se da respuesta a lo planteado en el primer objetivo de la investigación, en cuanto al análisis de la jurisdicción de cobro coactivo y sus antecedentes, como procedimiento especial del Estado Colombiano, se puede concluir que el cobro coactivo, es una institución

ampliamente normada en Colombia, y que permite que la administración pública recaude dineros que se le adeudan en pro de mantener las arcas del estado y de cumplir con los fines del mismo, sin embargo se concluye que es una potestad exorbitante que el legislador le da a ciertas entidades y funcionarios públicos para satisfacer a la administración, pero que en cierta medida rompen con los principios de equilibrio igualdad y debido proceso al configurarse en la administración, la calidad de juez y parte en el proceso.

En el mismo sentido se aclara que los antecedentes de este cobro y las facultades que le da la ley a la administración en cabeza de sus funcionarios, se remontan al año 1873 con el Código Fiscal, con algunos cambios en 1913 donde se le otorga esta facultad a los Recaudadores Municipales, en 1931 se reguló el proceso y se amplían las facultades a los funcionarios de la DIAN, hasta llegar a conocer el proceso como se entiende hoy, pese a esta múltiple reglamentación aún quedan vacíos jurídicos que las altas cortes han tratado de esclarecer con sus diferentes pronunciamientos y posturas encontradas, lo que genera variadas interpretaciones y poca unidad de conceptos, ratificando así la importancia y necesidad de desarrollar este trabajo investigativo.

## **Capítulo 2 Naturaleza jurídica y factores relevantes del cobro coactivo, como procedimiento especial que tiene el Estado Colombiano**

Habiendo hecho un recorrido en la historia legal del cobro coactivo, y teniendo claro su concepto y características, en este segundo capítulo del trabajo investigativo se hace un análisis de la naturaleza del cobro coactivo, para llegar a determinar si realmente su calidad es administrativa o no, lo que permitirá comprobar la hipótesis propuesta en el sentido de establecer la importancia de darle competencia únicamente al juez de lo contencioso administrativo, de esta manera, se evitará que un empleado oficial de la misma entidad, ostente la doble función de juez y parte en todas las etapas del proceso administrativo coactivo, para lo cual se ratificará la importancia de proponer un proyecto de ley que modifique la norma actual.

Este capítulo es importante por cuanto se realiza un análisis de las actuaciones que se adelantan en los Procesos administrativo de cobro coactivo, dándole la cualidad de ser un proceso ágil para recuperar las obligaciones adeudadas al Tesoro Nacional.

Al final del capítulo se tienen elementos para revisar el debido proceso y los principios constitucionales que se tienen y no son tenidos en cuenta en dicho proceso, con la finalidad de ilustrar completamente el problema planteado en la introducción de esta investigación.

### **2. 1 Naturaleza del Cobro Coactivo en Colombia.**

Frente al tema se presenta una gran dificultad que se traduce en que ni en la literatura jurídica, ni en la jurisprudencia, se encuentran claros y contundentes los criterios que permitan diferenciar la función judicial y administrativa del Estado, asunto que ratifica la importancia del estudio del cobro coactivo y como ha variado constantemente en su reglamentación, igualmente explicar las diferentes interpretaciones acerca de la naturaleza jurídica de esta facultad

exorbitante que constituye un imperio único de la Administración, dándole atribuciones excepcionales para llevar a cabo ante sí el cobro de las deudas que se tienen en su favor, y que tienen su origen en multas, contribuciones y otros compromisos que constan en un título ejecutivo, que presta merito ejecutivo para adelantar el cobro del mismo.

Dicha atribución especial satisface la necesidad de recoger de forma rápida, los recursos monetarios que están representados en actos administrativos y que legítimamente le pertenecen a las arcas de la nación, cuya futura distribución es imprescindible para el funcionamiento, ejecución y cumplimiento de los fines de las Entidades Estatales. La aplicación en derecho, es de carácter esencial, toda vez que se da la oportunidad de reducir ampliamente la deuda pública para tener un positivo contable de las Entidades Públicas, que son conocidas por presentar un elevado porcentaje de dineros sin recaudar.

Hoy es considerada de naturaleza administrativa, por su competencia y proceso, es de recalcar que también podría ser una función desarrollada por un juez, toda vez que se necesita de un tercero imparcial que resuelva la controversia, además tratándose de obligaciones monetarias, podrían también ser tratadas por el juez civil y no por la misma administración a la que se le adeuda.

Si bien es cierto, que son los órganos adscritos a la función judicial los que ostentan la competencia de juzgar y dirimir las controversias, también se observa que el cobro coactivo es un proceso que está alejado de ser enviado a esta rama, por cuanto la ley así lo ha determinado. Si se revisa este proceso, sus características y las actuaciones que se desarrollan durante el mismo, se puede inferir fácilmente que muchas de ellas corresponden a actuaciones ejercidas por los jueces en procesos ejecutivos tales como embargo, secuestro y remate de bienes y el mandamiento de pago, en ese entendido se puede afirmar que el proceso de cobro coactivo tiene

una naturaleza judicial, y no administrativa como la han entendido algunos doctrinarios y algunas cortes, más cuando durante un recorrido histórico fue llevado a través del uso del código de procedimiento civil.

En consonancia con lo expresado hasta aquí, se justifica la necesidad de determinar cuál es la real naturaleza del cobro coactivo, y evaluar su carácter administrativo o su carácter judicial; frente a esta duda se presentan jurisprudencialmente dos corrientes, que defienden su posición y que hasta hoy son objeto de controversias doctrinales y jurisprudenciales, al respecto, el Consejo de Estado (2002) Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, en la sentencia 11001-00-00-000-200-1571-01, sostuvo que:

No puede remitirse a duda que las providencias dictadas por quienes ejercen jurisdicción coactiva tienen la misma naturaleza jurídica de las que profieren en juicio ejecutivo los jueces vinculados a la rama judicial del poder público y que el conjunto de ellas constituye un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite gubernativo, como los que adelantan los funcionarios de la rama ejecutiva en desarrollo de sus atribuciones propias y dentro de la órbita normal de dicha rama (Consideraciones)

Este pronunciamiento se reviste de importancia, porque aún hoy se tiene en cuenta en eventos de controversia jurisprudencial.

En consonancia con lo anterior, la Corte Suprema de justicia (1989), Sentencia 79, aseveró que la jurisdicción coactiva de ninguna manera está excluida del control jurisdiccional y que por el contrario son recíprocas:

La jurisdicción coactiva por la cual la administración hace efectivos, mediante un mecanismo coercitivo, sus propias decisiones en materia de obligaciones fiscales, no se

sustraer ni se excluye del control jurisdiccional. Por el contrario, de lo expuesto se deduce que la función administrativa a cargo de los funcionarios administrativos investidos de jurisdicción coactiva, y la función jurisdiccional que le compete ejercer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se conjugan en materia impositiva y son ejercidas por aquéllos y por ésta dentro de la órbita de competencia y de acción que a cada uno le es propia (p. 132).

De otra parte, la misma Corte Suprema de Justicia (1989) en la misma sentencia, sostiene que la naturaleza de la jurisdicción coactiva “*es administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria*” (p. 133), y por ende, como consecuencia se deduce que la naturaleza del cobro coactivo pertenece a la esfera de lo administrativo.

Este pensamiento de la Corte Constitucional (2000) Sentencia C-666/00. Referencia, sigue por la misma línea y es reiterado años después, donde afirma que:

La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad (p. 13).

Según el Consejo de Estado, el punto de inflexión se encuentra en el inciso tercero del art. 116 de la Constitución Política (1991) y del ordinal segundo del artículo 13 de la ley 270 de 1996, que constituyen, al mismo tiempo, una forma permisiva y una prohibitiva; por una parte se da autorización legalmente para que, de forma extravagante y única, se atribuya la función

jurisdiccional, en asuntos precisos, a autoridades administrativas determinadas. Este carácter excepcional, sumado a la puntualidad en la aplicación para ciertos asuntos y la determinación de las autoridades administrativas son las exigencias mínimas requeridas para adoptar dicho sistema. De otro lado, existe una prohibición, por cuanto este proceso está totalmente prohibido para los procesos penales relacionados con delitos fiscales.

## **2. 2 Factores relevantes del cobro coactivo en Colombia**

En este acápite se verificarán detenidamente los diferentes pasos y actuaciones que es posible realizar y proferir durante el proceso de cobro coactivo, que evidencian las facultades especiales, coercitivas y exorbitantes que se le han conferido a las Entidades Públicas dentro de sus funciones, con el fin de recaudar los dineros públicos adeudados.

El procedimiento respecto de los pasos que se siguen dentro de la ejecución del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo, para llevar a término la recaudación o cobro de un compromiso monetario comprendido en un Acto Administrativo, que por sí sola presta mérito ejecutivo, en el sentido que cumple con las condiciones de claridad, y exigibilidad, de acuerdo con lo preceptuado en la normatividad vigente, específicamente en el art. 828 del Estatuto tributario Nacional, en el que se establece la documentación que cumple expresamente con las exigencias señaladas por el legislador, y que ya se revisaron en párrafos anteriores.

Cuando se trata del cobro de los intereses solo es necesario hacer la liquidación que de ellos haya realizado el funcionario asignado para tal efecto, según lo expresa el Dec. 624 de 1989. Encargado de expedir la normatividad en cuanto al tema tributario y de impuestos en la Nación.

En el mismo sentido, el mencionado decreto aclara que:

Los intereses que se causen a entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria son deducibles en su totalidad. Los intereses que se causen a otras personas o entidades, únicamente son deducibles en la parte que no exceda la tasa más alta que se haya autorizado cobrar a los establecimientos bancarios, durante el respectivo año o período gravable, la cual será certificada anualmente por la Superintendencia Bancaria, por vía general (art. 117).

Se concluye que las prerrogativas y facultades especiales para realizar el cobro coactivo son otorgadas por la ley y avaladas por los pronunciamientos de las altas cortes, y solo serán de resorte de los funcionarios públicos.

### ***2.2.1 Características Principales***

El artículo 116 de la Constitución Política de 1991, es el encargado de fundamentar la facultad exorbitante del Estado Colombiano. En el inciso tercero del mencionado artículo se establece que de manera excepcional la norma podrá conceder funciones jurisdiccionales, en materias específicas, a algunas autoridades administrativas.

Así las cosas, como característica principal se tiene que la jurisdicción de cobro coactivo, solamente tiene la posibilidad de ser desplegada de acuerdo con lo perceptuado en la Constitución Política (1991) o, en sude facto en la ley o norma vigente, por ello, la administración y el funcionario encargado, no podrán ampararse en lo acordado por las Asambleas Departamentales o los Consejos Municipales. Lo anterior significa que la potestad de realizar un cobro coactivo únicamente se permite ser otorgada por el Constituyente Primario o si es el caso, por el Legislador, motivo este, que permite que dicha facultad sea considerada exorbitante.

Esta jurisdicción al entenderse como una facultad que se otorga solo mediante la Constitución y la Ley, no puede de ninguna manera ser adjudicada por una Asamblea Departamental o un Concejo Municipal, ni tampoco estos cuerpos colegiados pueden, atribuir dicha prerrogativa a un funcionario diferente a los que la ley ha señalado de manera taxativa.

Lo anterior permite concluir que la competencia del cobro coactivo únicamente puede nacer de la Constitución o de la Ley; dicha competencia que debe de ser explícita y debe ser considerada solamente como un privilegio excepcional que se aplica restrictivamente, tal y como lo estipula el art. 116 de la Constitución Política (1991), que advierte que si la función jurisdiccional se ejerce en alguna circunstancia por autoridades administrativas, esta facultad debe estar señalada explícitamente por la ley.

### ***2.2.2 Título Ejecutivo***

El título ejecutivo, ya mencionado en el punto anterior es el documento idóneo para dar comienzo al cobro del dinero dejado de pagar por particulares morosos, por medio del uso de la jurisdicción coactiva y la facultad que se le confiere a las Entidades Estatales, esto en el entendido que este título ejecutivo está representado en el Acto Administrativo ya ejecutoriado, donde se encuentran los elementos indispensables para adelantar el cobro coactivo como lo son la sanción administrativa, el importe que se debe producto de una contraprestación, o cualquier otra deuda amorosa que presente la persona ejecutada.

Vale aclarar que según las generalidades de la ley el título ejecutivo puede tener la calidad de simple o complejo, en palabras del Consejo de Estado (2012), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sesión Cuarta, Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057), se explica así:

Es simple cuando la obligación consta en un solo documento del que se deriva la obligación clara, expresa y exigible. Y es complejo cuando la obligación consta en varios documentos que constituyen una unidad jurídica, en cuanto no pueden hacerse valer como título ejecutivo por separado (p. 1)

### ***2.2.3 Mandamiento de Pago***

El mandamiento de pago es la primera actuación que se da en el proceso administrativo de cobro coactivo, el mandamiento de pago, se da mediante un acto administrativo emitido por la persona competente para adelantar el proceso, el mandamiento de pago ordena el pago de todas las obligaciones que el administrado adeuda a la administración y se le informa que las mismas generan intereses de mora que se cobrarán hasta el momento mismo en que cancele totalmente la deuda con el Estado.

Este acto administrativo por ser de carácter particular debe de ser notificado de forma personal al deudor, El Estatuto Tributario Nacional (1989), explica el proceso así:

Previa citación para que comparezca dentro de los diez (10) días siguientes al envío de la comunicación. Si vencido el mencionado término el deudor no comparece, el mandamiento de pago será notificado mediante aviso “correo certificado”, el cual se remitirá a la dirección que se encuentre registrada en la base de datos de la entidad, en el expediente dentro del cual se adelantó la investigación administrativa contra el deudor o dentro del certificado de existencia y representación legal cuando se trate de una persona jurídica (art. 824)

En el mismo estatuto se refiere al término para que el ejecutado se acerque al proceso y proponga las excepciones a las que haya lugar, el art. 830 refiere que se le dará al deudor un plazo

improrrogable de quince días hábiles, que se contarán desde la notificación o publicación, para que responda el requerimienmto y si es el caso proponga las excepciones previas o de fondo, según lo considere.

#### ***2.2.4 Excepciones contra el Mandamiento de Pago***

Existen una serie de excepciones previas y de fondo que son permitidas alegar contra el auto que libra mandamiento de pago, dichas excepciones están consigandas de manera taxativa en la ley, y es por ello, solamente la persona ejecutada tiene la facultad de alegar la ocurrencia de una de ellas, que si en algún momento llegan a prosperar pueden generar que haya la suspensión y/o terminación del proceso administrativo. De acuerdo con el del Estatuto Tributario (1989), las excepciones que porceden contra el mandamiento de pago son las siguientes:

1. El pago efectivo. 2. La existencia de acuerdo de pago. 3. La falta de ejecutoria del título. 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Parágrafo: Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones: 1. La calidad de deudor solidario. 2. La indebida tasación del monto de la deuda (art. 831).

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, el ejecutado cuenta con quince días desde el siguiente día en que se da la notificación del mandamiento de pago, para interponer alguna de las excepciones que la ley menciona de manera taxativa, de acuerdo con el articulo mencionado en

el párrafo que antecede, dichas excepciones se deberán resolver por la administración dentro del mes siguiente a la presentación de las mismas.

Adicional a esto, el Estatuto Tributario (1989), establece lo siguiente:

Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes (art. 833).

Si por algún motivo legal de fondo o de forma las excepciones son rechazadas o por el contrario se falla en contra de quien las interpone, se procederá según lo mandado en el art. 834 del mismo estatuto, el cual reglamenta los recursos procedentes en contra de la resolución que da resolución a las excepciones interpuestas por el ejecutado, que a la letra dice:

En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma (art. 834).

Si el ejecutado no interpone excepciones en el término que prevé la ley, entonces el funcionario encargado de la ejecución emitirá una resolución que ordenará darle curso al proceso y continuar con el proceso y sus medidas cautelares entre ellas el remate de los bienes que hayan

sido embargados, dicha actuación debe ser notificada al ejecutado y en contra de ella no procederán recursos de ninguna índole.

### ***2.2.5 Liquidación del Crédito***

Después de que se emite y se notifica debidamente la resolución que ordena seguir adelante con la ejecución, el funcionario público encargado de llevar a cabo el proceso efectuará la liquidación del crédito, donde se sacará el total de dinero que se adeuda, sumando el valor total del capital adeudado y los intereses de mora que hayan ocasionado hasta el día en que se realiza dicha liquidación, se debe aclarar que esta no será la liquidación definitiva.

Luego de la presentación de la liquidación el ejecutado tiene tres días para objetar, si decide no hacerlo o deja vencer el término, la decisión quedará en firme y el encargado procede a la recuperación del dinero, haciendo uso de los bienes embargados, su remate y futuro depósito de dineros a favor de la entidad demandante.

### ***2.2.6 Medidas Cautelares y Nombramiento de Secuestre***

Una vez se haya hecho el respectivo ejercicio de revisión y evaluación de la información que el funcionario recopiló se pueden decretar medidas cautelares sin importar la etapa en la que se encuentre el proceso, lo que trae como consecuencia lógica que la entidad tiene todos los elementos para librar el mandamiento de pago y además puede solicitar que se embargen las propiedades muebles e inmuebles, las cuentas en bancos, porcentaje de salario permitido por la ley y demás recursos del ejecutado que puedan servir como garantía para obtener el pago de las obligaciones que se adeudan al Estado.

Si el deudor, no manifiesta su voluntad de pago y dentro del proceso administrativo de cobro coactivo existen bienes embargados, el ejecutor, por medio de acto administrativo

nombrará un secuestre, que debe ser una persona particular que ejerza funciones públicas transitorias, para este nombramiento se apoyará en una lista de auxiliares de la justicia, y quedará encargado de la custodia del bien, hasta tanto se proceda al remate del mismo para garantizar el pago total de las obligaciones.

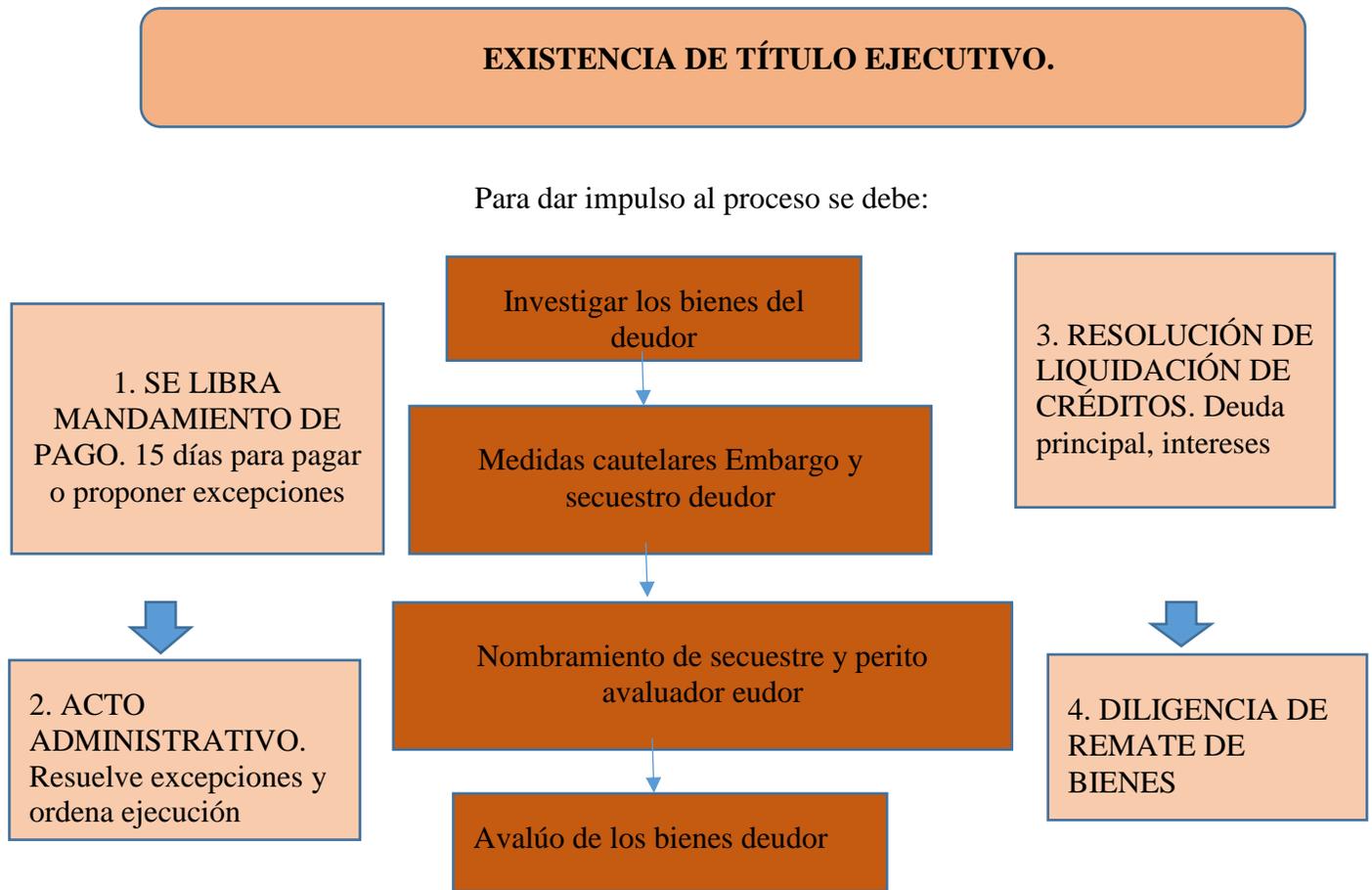
### ***2.2.7 Terminación y Archivo del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo***

Cuando se hayan agotado las actuaciones relacionadas con el proceso, y rematado los bienes que con antelación se embargaron en el proceso, se procede a ordenar la finalización del mismo; se hace importante recordar que algunos de estos procesos no llegan hasta el final, pues estos pueden tener una terminación anormal, por varias causas, entre ellas el pago.

Para finalizar, se hará mención de las causas por las que se puede llegar a la terminación anormal del proceso administrativo de cobro coactivo:

Por pago de la obligación, en ese caso se ordenará la terminación se archivará el proceso, y dentro del mismo acto administrativo se ordena levantar las medidas cautelares que hayan sido decretadas.

En el siguiente esquema se ilustra de manera sucinta el cobro coactivo ya explicado en este acápite:

**Figura 1***Cobro Coactivo*

Adaptado de “Procedimiento de cobro coactivo”, M. Ruiz. 2014. (<https://www.slideshare.net/maoruiolocutor/diapositivas-cobro-coactivo-1/8>)

### 2.3 Proceso de cobro coactivo en el procedimiento administrativo

Únicamente por mandato legal es concedida esta facultad de realizar el cobro coactivo y en consonancia con lo perceptuado en la Carta magna (1991) art. 122, dicha facultad, además, para las entidades de nivel nacional. En el mismo sentido, conforme a lo estipulado en el Decreto 4473 de 2006, se constituye la obligación de presentar una normatividad interna de cartera que

debe especificar quien es el funcionario competente para llevara a cabo el cobro en la parte persuasiva y en la coactiva.

En el proceso administrativo de cobro coactivo se distinguen dos partes: la primera es la parte activa, en cabeza de la entidad pública a cuyo favor se encuentra la deuda pendiente, y se encuentra bajo la figura de persona jurídica; la segunda parte es la pasiva, que puede ser una persona natural o jurídica, denominada la deudora del fisco. En cuanto a la documentación que se considera que presta el mérito ejecutivo, se encuentra nominada en el CPACA. Además, se debe tener presente el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 que establece la competencia para avocar los asuntos relacionados con la contratación con el Estado en lo atinente a la ejecución o cumplimiento, asignándolos a la jurisdicción de lo contencioso.

Pese a ello, la Ley 1150 de 2007 señala en su artículo 17, la competencia de las entidades públicas en lo relacionado al cobro coactivo y a la clausula penal de las multas que se impongan con ocasión de la inobservancia de la ejecución contractual por parte de los contratistas del Estado. Igualmente, el Código de Procedimiento Civil indica los documentos que prestan merito ejecutivo. Y el Estatuto Tributario (1989), se ocupa de enlistar cuáles son los títulos ejecutivos procedentes de obligaciones cuya naturaleza es tributaria, tal y como se mencionó anteriormente.

En lo que respecta a la Ley 42 de 1993, especifica en su art. 93, que Actos Administrativos se les da la calidad de títulos ejecutivos.

Según la ley tributaria que se ha venido analizando en este acápite, en materia de cobro coactivo, se constituyen dos tipos de competencia para ejecutar este encargo, una competencia funcional y la otra territorial así:

Una competencia denominada funcional, que es ejercida por el Subdirector de Recaudo, por los administradores de impuestos y por jefes de las dependencias de cobranzas y por los funcionarios de las dependencias de cobranzas y de las recaudaciones de impuestos nacionales (Art. 824), otra competencia, denominada territorial, que señala que el procedimiento coactivo se adelantará por la oficina de cobranzas de la administración del lugar a donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias o por la de aquella en donde se encuentre domiciliado el deudor (Art. 825), y se tiene la competencia para investigaciones tributarias que tiene origen dentro del procedimiento de cobro, señalándose que estos funcionarios tienen las mismas atribuciones que los funcionarios de fiscalización (Art. 825-1); por último, la competencia funcional de las devoluciones la ejerce el jefe de la unidad de devoluciones o de la unidad de recaudo, encargada de dicha función (Art. 853).

Excepto una disposición legal diferente, cualquier Acto que adquiera firmeza jurídica al finalizar el procedimiento administrativo serán válido por sí solo que la administración pueda hacer lo propio en aras de darle total cumplimiento. La firmeza de tales actos es de imperativo cumplimiento para proceder en contra de la voluntad de los interesados.

En articulación de lo dicho, se encuentra el art. 68 del mismo código, que en su parte inicial reglamenta el ejercicio de la función administrativa. El artículo 98 establece cuáles son los documentos que por sí solos tienen mérito ejecutivo, susceptibles de ser cobrados por jurisdicción coactiva, sin que se encuentre necesario realizar el trámite de acuerdo con lo estipulado en el CPC.

La sección tercera del Consejo de Estado (2019), Sala de lo Contencioso Administrativo Rad. 11001-03-15-000-2019-01437-00, expresa su sentir así:

Vistas las cosas así, resulta lógico deducir que la jurisdicción coactiva no es nada distinto de la denominada autotutela ejecutiva de la administración de la cual constituye solamente una especie, es decir, es una forma especial de llevarla a cabo (p. 7)

En el mismo sentido, y con anterioridad el Consejo de Estado, en el año 2010, mediante la sentencia de radicación número: 11001-03-15-000-2008-01250-00(C), se pronunció asintiendo la naturaleza administrativa del cobro coactivo:

Si se entiende que la naturaleza del cobro coactivo es de carácter administrativo, también se debe entender que el proceso previsto en el Código de Procedimiento Civil, queda sin ninguna relevancia y es inoperante. Son frecuentes los procedimientos administrativos para cuyos trámites – en forma total o parcial- se remiten a dicho código (incluso el procedimiento general – Código Contencioso Administrativo- lo hace, por ejemplo en materia de pruebas), sin que por esa y única razón los mismos hayan merecido el calificativo de jurisdiccionales (p. 8)

El Doctor Enrique Gil Botero, desde una mirada acertada y legal, califica el cobro coactivo dentro de los procesos de naturaleza administrativa, y lo hace desde el Consejo de Estado (2010), Radicado 11001-03-15-000-2008-01250-00:

Hay una razón adicional que milita en favor de esta tesis: las definiciones legales que existen en materia de jurisdicción coactiva, han optado por darle naturaleza administrativa; tal ocurre, por ejemplo en el caso del Estatuto Tributario, artículo 823, y se puede deducir de las normas correspondientes de la ley 42 de 1993 (artículos 90 y siguientes), en cuanto atribuye esa potestad a la Contraloría. De modo que, desde la perspectiva legal, el cobro de créditos que favorecen al Estado reviste carácter

jurisdiccional cuando se confían a los jueces (artículo 75 de la ley 80, o la opción de acudir a los jueces civiles del circuito, artículo 843 del Estatuto Tributario), y administrativo cuando se atribuye a funcionarios administrativos a través de la jurisdicción coactiva (p. 8)

El art. 112 de la Ley 6 de 1992, se da la permisibilidad y se le otorgan poderes especiales a la autoridad competente para realizar este tipo de cobros, esto puede recaer sobre funcionarios de las respectiva entidad que tengan la calidad de representantes legales, o, inclusive a los abogados externos que acrediten la misma calidad, esta permisibilidad concedida por la ley fue vista por algunos estudiosos del tema como de poca monta constitucional si su carácter es jurisdiccional.

Pese a lo anterior, se presenta una variante que tiene que ver con la potestad que se le da al operador judicial administrativo en razón del procedimiento de jurisdicción coactiva. Es por esto que, el CPACA le atribuye el conocimiento, en una instancia superior, y recalca cuales son las reglas que aplican en los procesos coactivos de la siguiente manera:

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 (art. 100).

En el mismo sentido, el código en mención advierte que debe haber un control jurisdiccional y menciona taxativamente las causales por las que se puede dar la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo, así:

Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

**Parágrafo.** Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la

que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos (Art. 101).

Las normas mencionadas cambian y amplían el control de la jurisdicción contencioso administrativa sobre los procedimientos de cobro coactivo llevados a cabo por la administración. Efectivamente, la administración tiene el compromiso decidir acerca de las excepciones y otros aspectos inherentes al proceso que pueden tener carácter administrativo, sin embargo, el conocimiento se atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa, en una expresa función jurisdiccional.

Resumiendo, se tiene que la legislación colombiana tiene tres formas para cobrar las deudas en favor del Estado, que van desde el proceso ejecutivo ante el juez administrativo, el proceso ante el juez civil y el proceso administrativo de cobro coactivo registrado en el Estatuto Tributario (1989), ello lo explica el Consejo de Estado (2006), Sección Tercera (2006) Expediente 14807, literalmente así:

1. El ordenamiento jurídico colombiano prevé esta clase de fórmulas para el cobro de los créditos en favor del Estado: 1. Ante los jueces administrativos por vía del proceso ejecutivo. 2. Recurriendo ante los jueces civiles, mediante el mismo proceso ejecutivo; o por la propia administración, en asuntos tributarios por medio del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva; en este último caso, los actos serán impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Mediante el procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, sujeto, parcialmente, al control del juez contencioso administrativo; en este último caso, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de funcionarios administrativos y jurisdiccional en

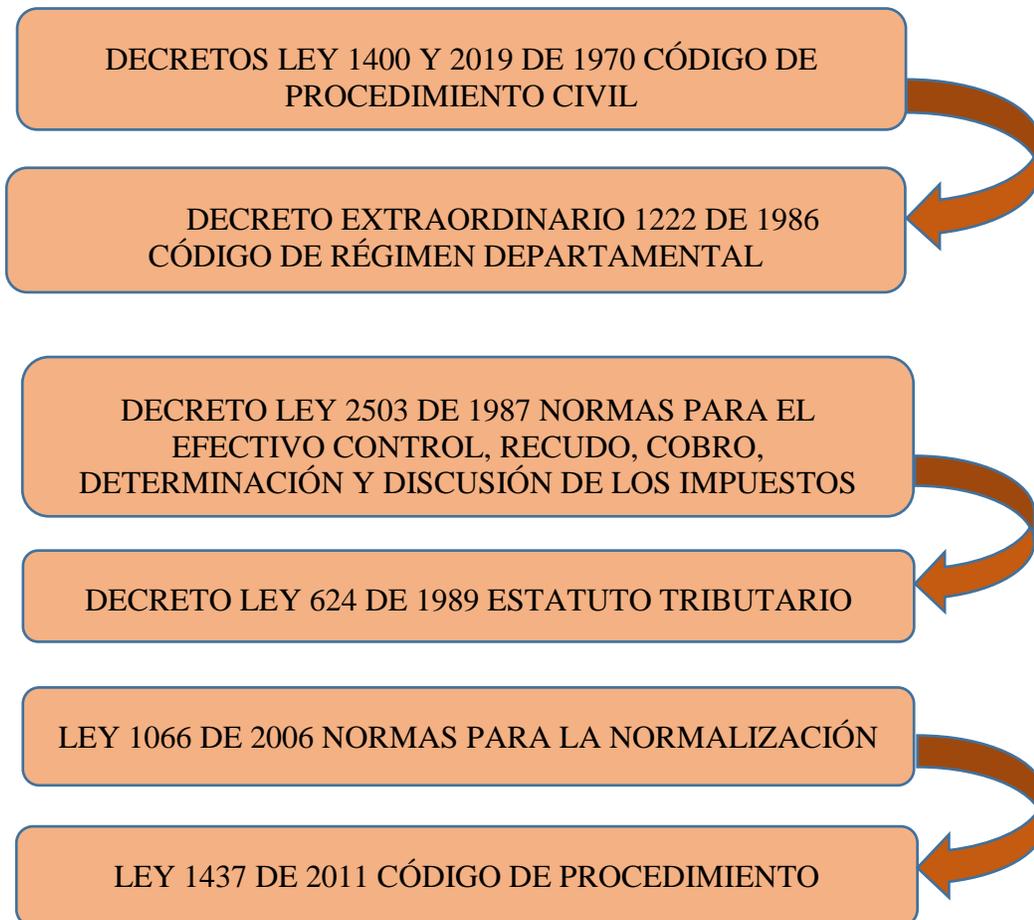
los eventos en que la ley obliga a remitir las decisiones o la resolución de los recursos a funcionarios de esta índole (p. 1).

En este orden de ideas, las entidades a las que le aplica, deben en el futuro atender lo preceptuado acerca del tema coactivo y su procedimiento de cobro a lo establecido en el estatuto Tributario (1989), arts. 823 a 843, lo que deja inferir que todos los Actos que se deriven de dicho procedimiento, son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según se ha ilustrado.

Se debe entender, igualmente que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero del Art. 5 de la Ley 1066 del 2006:

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

La principal legislación sobre el cobro coactivo se ilustra así:

**Figura 2.***Línea del tiempo cobro coactivo*

Elaboración propia.

Como conclusión se tiene que el proceso de cobro coactivo es dirigido por el funcionario público competente, no interviene el juez, por lo que de alguna manera sería violatorio del principio de debido proceso al entenderse a la administración como juez y parte, lo que reafirma el problema planteado en este ejercicio investigativo.

## **2. 4 Derecho comparado en la gestión de cobro coactivo**

### ***2.4.1 Perú***

En Perú este proceso es denominado “Procedimiento de Cobranza Coactiva regulado en el Código Tributario” y está regulado en el Decreto Ley 17355 de 31 de diciembre de 1968, que hoy se encuentra en plena vigencia. El mencionado decreto especifica que el cobro coactivo tributario es aplicable para el recaudo de dineros morosos en 23 acreencias específicas de derecho público de la administración, distintas a las tributarias; aclara también que se aplica para los créditos tributarios que rigen los arts. 114 al 123 del Código Tributario. El proceso es un poco confuso por cuanto existen dos estamentos legales que controlan el trámite del cobro coactivo para recoger los ingresos públicos adeudados, en la aplicación de sus reglas por parte de quienes realizan la ejecución coactiva y sus colaboradores, toda vez, que no hay claridad respecto a los funcionarios encargados del proceso, no tienen la claridad absoluta acerca de la legislación vigente que deben aplicar en cada caso específico.

Al revisar detenidamente el proceso peruano se encuentran varias coincidencias con el colombiano, en la medida que confiere a la administración pública, la autoridad para hacer la ejecución por sí misma, sin la necesidad de acudir a los tribunales, como lo detalla Marleny Ramírez Carvajal (2015), en su tesis de grado sobre la igualdad en el cobro coactivo en Perú:

Mediante este proceso recaudatorio las entidades públicas buscan el cobro forzoso de acreencias pecuniarias, independientemente de la voluntad del obligado, porque están facultadas para sustraer del patrimonio del deudor bienes y derechos hasta satisfacer lo adeudado o las obligaciones que de otra manera no hubieran sido cumplidas (p. 23).

### ***2.4.2 República Dominicana***

El Gobierno Central es el único ente administrativo que tiene la competencia de aplicar los tributos. En república Dominicana no se tiene una legislación de carácter tributario explícita, excepto lo preceptuado en la Constitución Política del país (2010), que en el art. 6º menciona la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios que contradiga la Constitución Política (2010).

En este entendido, la ley otorga a la administración la competencia para realizar labores de ejecución a particulares morosos con sus obligaciones frente a las entidades estatales, y de esta manera se evita que la administración acuda a los tribunales de orden común; a pesar de ello, el Código Tributario (1989), del país instituye el procedimiento para su aplicación, en palabras de Pérez (2014):

A pesar de no contar con esta potestad, el Código Tributario establece el procedimiento para su aplicación, lo que constituye una incongruencia de la normativa, pues se aplica este proceso sin fundamento.

Igualmente, dentro de las facultades de la Administración Tributaria dominicana no se ha considerado la facultad recaudatoria, que es el objetivo principal de la institución y da origen al procedimiento de cobro persuasivo; aunque en este caso se debe tomar en cuenta que la mayoría de los tributos son percibidos mediante el procedimiento de autoliquidación, ejerciendo la Administración la facultad de inspección y fiscalización. Por lo que la facultad recaudatoria se puede limitar a la contestación del pago de la deuda tributaria (p. 62).

### ***2.4.3 Ecuador***

Para el Ecuador la situación no cambia mucho, los funcionarios públicos tienen el encargo de recaudar lo adeudado por el administrado y el código Tributario del país, como lo indica Galarraga & Pinto (2013) en los siguientes términos:

El Servicio de Rentas Internas (SRI), es la administradora de los tributos en el Ecuador, para el efecto, ha creado procesos para lograr los objetivos a los cuales los contribuyentes se encuentran obligados, controlando los impuestos, aplicando sanciones y cuidando que pague lo que se ha determinado, para ello se han determinado tres fases: La primera denominada: Control de deuda que consiste en registrar la cartera de gestión, la segunda, busca persuadir el pago voluntario de los valores adeudados y la tercera inicia una ejecución coactiva (p. 1).

En el mismo sentido, los funcionarios públicos, considerados los sujetos activos de la acción procesal, y que representan al Sistema Nacional de cobranza, son los encargados de recaudar lo adeudado por el contribuyente que está obligado a pagar impuestos, y en el proceso se le considera el sujeto pasivo.

Estos funcionarios son los encargados de apoyar las funciones de cobro y todos los procesos que lleven a la ejecución de la deuda, con la finalidad de lograr el recaudo de lo adeudado por la obligación Tributaria. La ejecución coactiva debe cumplir con todos los mandatos y solemnidades sustanciales que se mencionan en el código tributario de su país, de lo contrario dicha acción será viciada y de nulo derecho.

Como **conclusión** de lo expuesto en este capítulo y en aras de dar respuesta al segundo objetivo propuesto sobre la naturaleza jurídica y los factores relevantes del cobro coactivo, como

procedimiento exclusivo y único, que tiene el Estado Colombiano, se concluye que durante más de un siglo de existir la institución de cobro coactivo en Colombia, se han presentado muchas modificaciones sustanciales a la norma en cuanto a las facultades dadas y a las personas que tienen esta facultad, en el mismo sentido se evidencia que aún hoy no se ha determinado su verdadera naturaleza de esta institución por cuanto hay posturas diferentes en las altas cortes, que van desde su naturaleza jurídica hasta una naturaleza meramente administrativa como es el caso del Consejo de Estado en la sección cuarta.

En el análisis realizado, los autores de esta investigación infieren que si bien es cierto el cobro coactivo permite recaudar dineros que se le deben a la administración, este debería ser de naturaleza meramente jurídica y las partes interesadas deberían acudir obligatoriamente a un juez natural y experto en el tema, para evitar que el Estado funja como juez y parte en el proceso, por ende, se está de acuerdo con la teoría de la naturaleza jurídica, ya que las decisiones tomadas por las personas encargadas de ejercer el cobro coactivo presentan idéntica naturaleza jurídica de las proferidas en el proceso ejecutivo ordinario llevado por un juez de la república de vinculado a la rama judicial. Lo anterior reforzado con que el cobro coactivo no puede ser visto como un proceso administrativo, sino jurídico de cobro de una obligación en mora que se tiene con el Estado.

### **Capítulo 3. Propuesta de investigación. Hacia un marco legislativo**

Debido a las falencias evidenciadas en el desarrollo del trabajo y a los vacíos jurídicos que quedan plenamente demostrados en los capítulos anteriores, es importante presentar una propuesta que coadyude al fortalecimiento de esta institución coactiva y mostrar más claridad en el proceso, respetando los principios y derechos constitucionales.

Por ello, en este capítulo se propondrá un proyecto de ley que muestre la importancia de regular los cobros del contribuyente por el Estatuto Tributario frente al deudor, dicho proyecto de ley muestra una justificación, antecedentes y un marco teórico que se basa en lo expuesto en los capítulos 1 y 2 de esta investigación. Para finalizar con la exposición de motivos y el proyecto en sí.

De esta manera queda mostrada la importancia de la investigación y específicamente de este capítulo a desarrollar.

#### **3.1 Conveniencia de la regulación de los créditos de origen no tributario por el Estatuto Tributario frente al deudor**

Es indispensable generar una política pública en materia de cobro de dineros del Estado, en la que su regulación se unifique y su proceso sea realmente claro y eficiente. Para ello es necesario llenar los vacíos y aclarar las contradicciones que existen en la legislación.

Sin embargo, la Ley 42 de 1993 no regula de manera clara lo concerniente a la prescripción por lo que se debe remitir al Código de Procedimiento Civil quien lastimosamente tampoco da cuenta de la prescripción, dichos asuntos lo que lleva a que se presente un vacío jurídico y una inseguridad jurídica.

De lo anterior y de lo expuesto a lo largo de este trabajo de investigación surge la necesidad de reformar las leyes existentes, buscando así generar confianza jurídica, es por ello que se propone un proyecto de ley.

En materia de cobro coactivo, la Constitución Política (1991) es clara al establecer las obligaciones tributarias como no tributarias, para lo cual es oportuno traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional (2011), en la Sentencia 397/11, donde sostuvo que:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 95-9 de la Constitución, con el objeto de lograr una convivencia social conforme a los valores y principios contenidos en la misma Carta Política y lograr los fines del Estado, es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad. Este deber ciudadano tiene como fundamento “el principio de reciprocidad que rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre éstos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho (p. 1).

Las entidades administrativas tienen facultades judiciales excepcionales, por esta razón, su alcance y su interpretación se debe tener como restrictivo, de no ser así, se correría el riesgo de que dichas facultades no fueran vistas como la excepción sino como la regla general, al respecto la Corte Constitucional,(2002) Sentencia C-1071, expediente D-4057, expresa que:

Según el artículo 116 de la Carta, las facultades judiciales en cabeza de entidades administrativas son excepcionales. Por ello, la interpretación del alcance de las facultades judiciales radicadas en autoridades administrativas debe ser siempre restrictiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertir la excepción en regla. En tales circunstancias,

y tal y como esta Corporación lo ha señalado, a menos que el legislador haya establecido expresamente con precisión y especificidad que las funciones ejercidas por una autoridad administrativa son jurisdiccionales, el intérprete deberá asumir que son funciones administrativas (párr. 1).

En el mismo sentido, cabe aclarar que las funciones jurisdiccionales llevadas a cabo por autoridades no judiciales, se debe entender como un asunto excepcional, toda vez que dichas funciones de manera general las ostenta la rama legislativa, de esta manera se explica el carácter restrictivo siendo solo de los operadores judiciales la función de administrar justicia y solo algunos funcionarios judiciales facultados por la ley, pueden desempeñarse en esta esfera de manera taxativa y para asuntos muy especiales como el cobro coactivo, de lo contrario se estaría frente a una violación legal y constitucional.

Expresado de esta manera, se propone un proyecto de ley que esclarezca la verdadera naturaleza judicial o administrativa de la jurisdicción coactiva y aclare el tema.

### **3. 2 Propuesta proyecto de ley**

En este acápite se dará desarrollo al objetivo 3, en aras de dar respuesta a la pregunta planteada en el ejercicio investigativo.

#### ***3.2.1 Justificación***

Luego de analizar el tema, se ha determinado que no hay acuerdo en cuanto a la naturaleza del cobro jurídico y que además se encuentra que la administración pública encargada de llevar a cabo el proceso tiene una doble función de juez y parte, asunto poco conveniente en el ámbito jurídico ya que deslegitima el principio de equidad y de igualdad en el proceso.

Suena conveniente separar el proceso de la administración, y delegar esta función a la rama jurisdiccional en cabeza de los jueces administrativos, para así develar la naturaleza jurídica del proceso.

De igual manera, la propuesta tiene la intención de aclarar, unificar y garantizar la celeridad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales en lo que hace referencia al tema, se propenderá por hacer efectivas todos los requisitos de forma y de fondo en el proceso, para proteger los principios constitucionales como el debido proceso, la igualdad y la seguridad jurídica a los que tiene derecho cualquier administrado en el país.

De esta amenera prevalecerá la protección de las garantías mínimas a las que tiene derecho el administrado y que obligatoriamente deben tenerse presente desde el nacimiento de cualquier acto o procedimiento administrativo, dichas garantías al tenor de la Corte Constitucional (2014), sentencia C-034/14, son:

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa (p. 1)

Para afirmar lo anterior vale la pena mencionar lo dicho en la sentencia T-1021, expediente T-564507, donde la Corte Constitucional (2002), hace precisiones acerca de la cobertura del debido proceso administrativo planteando que:

El debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales. Se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por contera, contrarios a los principios del Estado de derecho (p. 7).

Para que este principio constitucional, que se debe extender a cualquier actuación, sea cabalmente cumplido, es imperante que las actuaciones estén revestidas de autonomía, independencia e imparcialidad, de todos los intervinientes en el proceso, y de la persona encargada de tomar las decisiones finales, quien debe ostentar una jerarquía judicial, con la finalidad de evitar vulneraciones al debido proceso, la doble instancia, y el derecho a recurrir si es el caso.

### ***3. 2. 2. Antecedentes y marco teórico de la ley***

Este proyecto de ley se encuentra apoyado en el estudio realizado por el abogado Mario Escalante Núñez, quien tiene un escrito que ilustra claramente los problemas y vacíos que se presentan al momento de realizar un cobro coactivo por parte de una entidad del estado. En dicho trabajo se hace un recuento histórico de las leyes que en Colombia tratan el tema, las diferentes posturas de la corte y se sugiere entender dicho proceso como de carácter judicial y no administrativo, para garantizar el debido proceso, la igualdad y autonomía.

El trabajo mencionado se titula “La jurisdicción coactiva en Colombia privilegio exorbitante de la administración” y que se anexa al presente proyecto de ley.

### ***3. 2. 3 Exposición de motivos***

Si bien es cierto se debe reconocer el esfuerzo que realizan las entidades públicas de los diferentes órdenes para recaudar los dineros adeudados, en aras de cumplir los fines del estado, también es cierto que se necesita con carácter urgente una normatividad clara y expresa para realizar este encargo y que acate los derechos al debido proceso que se encuentran en cualquier tipo de cobro ejecutivo.

Para que exista un real acatamiento de los principios de autonomía, imparcialidad e independencia de los órganos que ejercen la función jurisdiccional en los entes administrativos, es necesario que se respete la jerarquía judicial, de esta manera se logrará el cumplimiento de los mandatos constitucionales de la doble instancia y el debido proceso; lo anterior significa que todas las decisiones tomadas en uso de esta competencia deben estar respaldadas por la ley y su pronunciamiento debe hacerse por intermedio del juez competente, que a su vez tendrá un superior jerárquico que hará lo propio al momento de una eventual revisión y una eventual segunda instancia, dando paso a que el administrado pueda hacer valer sus derechos y los recursos que la ley le permite interponer. Cabe resaltar que, en el evento en que se deleguen funciones judiciales a órganos administrativos, es imperante avalar el cumplimiento de los principios de la administración de justicia, que deben estar protegidos por los entes de control encargados por ley para ello.

Si una entidad en ejercicio de funciones administrativas, adquiere la potestad de realizar funciones de control, vigilancia e inspección y dicta instrucciones a las instituciones sujetas a control, entonces no debe tener la competencia para ejercer funciones jurisdiccionales, como se

observa en el proceso del cobro coactivo, por cuanto, ello compromete el carácter imparcial e independiente que deben mantener las personas que desempeñan funciones jurisdiccionales.

Como ilustración se tiene el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio que está habilitada para realizar funciones de control, vigilancia e inspección y dicta a las instituciones que son susceptibles de control, los parámetros a cumplir, por lo tanto, se debería entender que la superintendencia no podría ser competente para ejercer funciones jurisdiccionales en esas materias, de lo contrario se rompería los principios de imparcialidad e independencia de la ley, lo que llevaría a la violación del debido proceso constitucional.

Es necesario aclarar que dicho poder exorbitante que se le ha concedido al estado, obedece según el máximo juez administrativo, a dos primordiales que tiene el Estado Colombiano a saber: inicialmente, está orientada al afán de recoger de forma rápida todos los recursos monetarios que reglamentariamente le pertenecen a las Entidades Estatales por conceptos de multas contribuciones, y demás obligaciones ya mencionadas y la segunda tiene que ver con el destino de los recursos recaudados que se entienden imprescindibles para la marcha y ejecución de los fines del Estado.

Para finalizar es importante traer lo que dice la Corte Constitucional (2002) en la providencia C-649/02, donde aclara que la jurisdicción coactiva, se debe entender únicamente como aquella facultad para decidir sobre algunos asuntos de carácter jurídico, que no presenten la necesidad de la intervención de judicial, lo que se conoce con el nombre de autotutela ejecutiva, que se permite dentro de las funciones administrativas y explica que el propósito principal es alcanzar el acatamiento de una obligación de carácter tributario en sede administrativa.

### *3. 2. 3 Proyecto de ley*

#### **PROYECTO DE LEY No. 001 de 2022**

“POR EL CUAL SE DELEGA A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, EN SU FUNCIÓN JURISDICCIONAL LA FACULTAD DE REALIZAR COBROS COACTIVOS, EN FAVOR DEL ESTADO QUEDANDO UNIFICADO EL PROCESO Y ASEGURANDO IGUALDAD, EQUIDAD Y DEBIDO PROCESO”.

#### Artículo 1º. Alcances de la ley.

La presente ley tiene por objeto modificar el art. 5 de la Ley 1066 de 2006 en lo referente a las facultades de los funcionarios públicos para realizar los cobros coactivos en favor de las entidades públicas, que hasta este momento tenían las facultades extraordinarias dadas por la ley para tal efecto. La presente ley cobija a todas las entidades del Estado incluyendo los órganos autónomos y entidades que tienen un régimen especial otorgado por la CONSTITUCIÓN POLÍTICA, que tenían la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones exigibles a su favor. Para los efectos del cobro coactivo deben seguirse por esta reforma y lo restante por el código General del Proceso y demás leyes concordantes. Y por ende la inmediata eliminación del párrafo 2 que preceptúa hasta hoy lo siguiente:

“Párrafo 2o. Los representantes legales de las entidades estatales a que se refiere el presente artículo, serán investidos de facultades para aplicar a los incisos 1o y 2o del art. 820 del Estatuto Tributario (1989), para efectos de decretar la terminación de los procesos de cobro coactivo y en consecuencia realizar su archivo.

#### Artículo 2º. Definiciones

1. Cobro Coactivo:

Para efectos de la presente ley se considera como cobro coactivo la asignación otorgada a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que se puedan hacer efectivas todas las obligaciones fiscales de los administrados que han incurrido en mora. Dejando de ser una facultad especial y exorbitante otorgada a la administración pública en cabeza de sus funcionarios

## 2. Jurisdicción Contencioso Administrativa:

Es aquella jurisdicción que por ley está reservada al tener el conocimiento y aplicación del Derecho en asuntos de carácter administrativo o del Derecho administrativo, entendido como el que hace referencia al universo normativo encargado de la regulación de esta actividad de la Administración pública en lo atinente a la parte contenciosa o de control de la legalidad.

## 3. Contribuyentes:

Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los ciudadanos ya sea naturales o jurídicas y/o sus representantes, respecto de las cuales se genera una obligación de dinero frente al Estado colombiano, contenida en la ley tributaria y demás leyes concordantes.

### Artículo 3°. Principios rectores.

#### Debido proceso en la jurisdicción coactiva:

Atendiendo a los preceptos constitucionales y específicamente el artículo 29, que trata el tema, es menester entender que el debido proceso se debe aplicar en todas las actuaciones y momentos procesales de carácter judicial, indiferente la rama del derecho a la que pertenezcan; entendido como un conjunto de garantías que están contenidas en la legislación de carácter nacional e internacional, cuyo fin primordial, es la de proteger a los individuos inmersos en un proceso de orden judicial o administrativo, para que en el transcurso de la actuación se tengan en

cuenta todos sus derechos y siempre se efectivice la correcta, clara y expedita aplicación de la justicia. Estas garantías se encuentran en el artículo 29 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991 y se resumen de la siguiente manera:

Ninguna persona puede ser juzgada sin una ley preexistente a la actuación o hecho ilegal que se le endilga, en el mismo sentido debe ser juzgad por un juez natural, conocedor del asunto, competente y con la observancia de los principios de inmediación, autonomía, y demás del derecho procesal; dentro de un juicio legal y justo como lo establecen las normas. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

En atención a lo dicho y para fundamentar este principio rector de la presente ley, se anexa lo expuesto por la Corte Constitucional (2010) en sentencia C-980/10, donde hace una clara y extensa explicación acerca del alcance de este principio constitucional, que debe ser tomado en todos sus aspectos:

De manera general, hacen parte de las garantías del debido proceso: a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable.

De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la

preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas (párr. 2).

En materia procesal administrativa es necesaria la aplicación de todos los elementos del debido proceso, y de los restantes principios emanados la Constitución y la ley, así como los principios generales del derecho; que implican una protección para los derechos del administrado.

#### Igualdad e imparcialidad en la jurisdicción coactiva:

Cada parte en el proceso coactivo tendrá los beneficios y obligación que imponga la ley en cualquier actuación judicial, garantizando la igualdad de armas y la imparcialidad.

#### Principio de autonomía entre las partes.

En ningún momento el proceso coactivo debe tener como juez y parte a una sola persona. Se encarga a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de este proceso garantizando la individualización y autonomía de todas las partes inmersas, así como la doble instancia.

Este principio garantizará en el proceso la separación de poderes, la garantía de un proceso dirigido por el principio de juez natural, la protección y respeto del derecho a ser juzgado por un juez competente y dar seguridad jurídica al ciudadano.

#### Artículo 4° Garantías

El proceso de cobro coactivo se enmarca con todas las garantías de cualquier otro proceso en la legislación colombiana.

Para el caso del proceso coactivo y su nueva forma de realizarlo se recuerda que se deben tener en cuenta las garantías mínimas previas que se deben mantener necesariamente desde el nacimiento de cualquier acto o procedimiento administrativo:

Derecho a acceder libre y espontáneamente y en igualdad de condiciones ante la justicia.

Derecho a tener una defensa técnica idónea.

Respeto a los términos y la imparcialidad e idoneidad del juez entre otras muchas.

Igualmente las garantías posteriores que se protegen con la expedición de esta ley y que hacen referencia al derecho que se tiene de dudar de la validez jurídica de una decisión administrativa, por parte de las partes en el proceso, usando los recursos legales que se tienen por vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

#### Artículo 5° Naturaleza del proceso de cobro coactivo.

Entiéndase dicho proceso de naturaleza jurídica, unificando conceptos en favor de las garantías procesales.

En adelante este proceso tendrá en cuenta que quien lo dirige y realiza es un juez, en calidad de funcionario de la rama judicial que goza de independencia funcional dentro del marco

permitido por la norma general y no en cabeza de funcionarios de la administración que pertenecen a la rama ejecutiva.

Artículo 6°: Facultades.

El Estado en cabeza de sus funcionarios queda relegado de las facultades especiales y exorbitantes y las funciones para realizar el cobro coactivo, en pro de recaudar los dineros del estado, dicha Facultad sólo la tendrá el juez natural nombrado para el caso. Y por ende, la función administrativa ya no realizará esta actividad en ningún caso.

Artículo 7 °: El art. 5 de la Ley 1066 de 2006 quedaría así:

Se debe delegar únicamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en una expresa función jurisdiccional la facultad para llevar el procedimiento de cobro coactivo y todas y cada una de las obligaciones fiscales que tienen los contribuyentes, en lo atinente a pagos de rentas a nivel de territorio y nación, incluyendo los órganos autónomos y entidades con régimen especial que les ha sido concedido por la Constitución Política (1991). Dicha jurisdicción llevará en adelante el cobro persuasivo y coactivo de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto Tributario y demás normas concordantes.

Exclúyase de la mencionada competencia las mismas entidades que son excluidas en la Ley 1066 de 2006.

Artículo 8°

De lo no reglamentado en el Estatuto tributario, es deber acudir a lo mandado en el Código Civil Colombiano, al entenderse que el cobro coactivo es una acción judicial que tiene como objetivo recaudar los dineros adeudados.

Artículo 9°. Vigencia.

La presente ley entra en vigencia y rige desde la fecha de su publicación y deroga los mandatos contrarios a ella.

Ponente

---

Mario Ernesto Escalante Núñez

Como puede observarse en este capítulo de propuesta, un cambio en la ley acerca de la forma de llevar a cabo el cobro coactivo, sería beneficiosa para el administrado y para la administración en aras de cumplir los principios y fines del Estado, además se llenarían los vacíos legales de los que se ha venido hablando en esta investigación.

Se aclara que esta es solo una propuesta de investigación y se espera que en una próxima oportunidad se pueda seguir trabajando en ella para materializar lo aquí expuesto.

### **Conclusiones**

Luego de un exhaustivo estudio y evaluación de la de información recauda este trabajo de investigación se aproxima a varias conclusiones interesantes que aportan al tema:

En cuanto al desarrollo del primer objetivo se concluye que la jurisdicción coactiva fundamentalmente es una función jurisdiccional, asignada por la ley a la administración pública y recae sobre el representante legal o un funcionario estatal que se designe para el cumplimiento de la labor de hacer efectivo el cobro de dineros adeudados al Estado.

Según su definición doctrinaria y legal el proceso de cobro coactivo posee unas características únicas que son especiales y aplicables solo a la Administración Pública, sin que las mencionadas características sean susceptibles de modificación por el sólo hecho del origen de la multa, toda vez, que dicho procedimiento nace de una obligación clara expresa y exigible, originada de una investigación administrativa que concluye en un gravamen a tipo de sanción, representado en una multa de carácter económico.

Como se menciona en el desarrollo del trabajo, se concluye que hay diferentes posturas en cuanto a la naturaleza del proceso y que van variando de acuerdo con la mirada de las altas cortes, predominando la idea que el proceso de cobro coactivo es de carácter administrativo y no de la esfera de la rama jurisdiccional, por ello se entiende que recae sobre el principio de autotutela de la administración, visto como una manifestación del poder exorbitante del Estado, contrario a lo que piensan los autores de este trabajo, quienes consideran que para dicho procedimiento debería acudir a los jueces ordinarios y levantar las facultades excepcionales que se otorgan a las entidades públicas, en aras de la igualdad y equidad en el proceso.

Al segundo objetivo que hace referencia a identificar la naturaleza jurídica y los factores relevantes del cobro coactivo, como procedimiento especial que tiene el Estado Colombiano, se concluye que:

A lo largo de la historia este proceso ha tenido varias modificaciones en pro de ampliar la capacidad y calidad de los funcionarios y entidades públicas que lo pueden llevar a cabo, y siempre en aras de hacer claridad y de unificar el proceso, pese a ello se evidencia que en la Ley 1066 de 2006, coexisten dos procedimientos distintos: uno frente a los créditos de naturaleza tributaria (regulado por el estatuto tributario) y otro para los créditos de naturaleza no tributaria (regulado por el CPC), por lo que se evidencian vacíos que deja la ley en su propuesta de unificación del proceso, generando con ello una dificultad a la hora de la aplicación del Estatuto Tributario para aquellas obligaciones que no emanan de tributos.

En lo que respecta al tercer objetivo se concluye que:

Es importante revisar el proceso, unificarlo y llenar los vacíos legales, ello a partir de una propuesta de proyecto de ley que cumpla con las necesidades ya expuestas.

En el mismo sentido, se propuso el cobro vía procedimiento civil ya que tenía más garantías para el deudor; en primer lugar, se estaba ante un procedimiento que permitía en muchas actuaciones (aunque lo adelantaba un funcionario administrativo), acudir al juez ordinario (era un tercero el que conocía de algunas actuaciones como, por ejemplo, los recursos), y en segundo lugar, porque tal procedimiento partía del principio de igualdad antes de las partes, que no es viable en el procedimiento administrativo, en virtud del poder exorbitante que tiene la administración.

### Lista de Referencia

- Alcaldía de Bucaramanga (2019). *¿Es deudor de multas de tránsito? ¿su vehículo fue inmovilizado? Aproveche los descuentos vigentes.*  
<https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/noticias/es-deudor-de-multas-de-transito-su-vehiculo-fue-inmovilizado-aproveche-los-descuentos-vigentes-2/>
- Casas, E. (1963). *La Jurisdicción Coactiva en la Legislación Colombiana, sus inconvenientes y Reformas que se proponen* [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana].
- Ceballos, C. (1937). *Manual ejecutor del recaudador: compilación de disposiciones aplicables al juicio ejecutivo con jurisdicción coactiva.* Editorial A.B.C.
- Celis Leal D. (2011). *Manual del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo.* Estudios Económicos y Tributarios, Auditores y Consultores.  
<https://isbn.cloud/9789584488442/manual-del-proceso-administrativo-de-cobro-coactivo/>
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, noviembre 21, 2002, C.P. A. González, Radicado. 11001-00-00-000-200-1571-01. Obtenida el 12 de marzo de 2021. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S4/05001-23-31-000-2010-02347-01\(18860\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S4/05001-23-31-000-2010-02347-01(18860).pdf)
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, noviembre 3 2010, C. P. E. Gil, Radicado 11001-03-15-000-2008-01250-00. Obtenida el 12 de marzo de 2021. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2008-01250-00\(C\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2008-01250-00(C).pdf)
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, agosto 30 de 2006 C.P.: A. Hernández. Radicado: 17001-23-31-000-1993-09034-01 (14807) (Colombia).

Obtenida el 12 de marzo de 2021.

[https://www.redjurista.com/Documents/consejo\\_de\\_estado,\\_seccion\\_tercera\\_e\\_no\\_1480\\_7\\_de\\_2006.aspx](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e_no_1480_7_de_2006.aspx)

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 19 de 1980. C.P.: H Mora Osejo. Radicado. 1484. (Colombia) Obtenida el 12 de marzo de 2021.

<https://consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/17-11-14-tomos.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, julio 24 2019,

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, marzo 31, 1925 C.P.: A Burbano. (Colombia). Obtenida el 3 de marzo de 2021.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S4/54001-23-31-000-2009-00254-01\(19360\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S4/54001-23-31-000-2009-00254-01(19360).pdf).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, marzo 25, 1964.

C.P.: H. Gómez. (Colombia). Obtenida el 3 de marzo de 2021.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S4/54001-23-31-000-2009-00254-01\(19360\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S4/54001-23-31-000-2009-00254-01(19360).pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, noviembre 21, 2002

C.P.: A. González Radicación número: 11001-00-00-000-2000-1571-01. (Colombia)

Obtenida el 12 de marzo de 2021.

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/EX\\_CE\\_SIII\\_13837\\_2001.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/EX_CE_SIII_13837_2001.htm)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, junio 25, 2012.

C.P.: W. Giraldo: Radicado: 05001-23-31-000-2010-02347-01(18860). Obtenida el 12 de marzo de 2021.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S4/05001-23-31-000-2010-02347-01\(18860\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S4/05001-23-31-000-2010-02347-01(18860).pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, noviembre 8, 2002.

C.P.: R Hoyos. Radicado 25000-23-26-000-1995-1043-01(13837) 0303. (Colombia).

Obtenida el 12 de marzo de 2021.

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/EX\\_CE\\_SIII\\_13837\\_2001.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/EX_CE_SIII_13837_2001.htm)

Constitución política de Colombia (Const. P.) (1991). Colombia. Leyer. 18va ed.

Constitución política de República Dominicana (2010). República Dominicana. Obtenido el 21

de julio de 2021. <https://semma.gob.do/media/1579/constitucion-de-la-republica-dominicana-2010.pdf>

Contraloría Municipal de Bucaramanga (2022). Inicio. <https://www.contraloriabga.gov.co/#>

Corte Constitucional (CC), abril 18 de 2013. M.P.: L. Guerrero. Sentencia C-224/2013

(Colombia). Obtenido el 26 de mayo de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-224-13.htm>

Corte Constitucional (CC), agosto 13 de 2002. M.P.: E. Montealegre Sentencia C-649/2002

(Colombia) Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C]. Obtenido el 22 de agosto de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-649-02.htm>

Corte Constitucional (CC), enero 29 de 2014. M.P.: v. Calle. Sentencia C-034/ 2014.

(Colombia). Obtenido el 26 de mayo de 2021. <https://www.corteconstitucional>

Corte Constitucional (CC), febrero 14 de 2002. M.P.: C. Vargas. Sentencia C-1071/ 2002.

(Colombia). Obtenido el 26 de mayo de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-107-02.htm>

Corte Constitucional (CC), junio 8 de 2000. M.P.: G Hernández. Sentencia C-666/2000.

(Colombia) Obtenido el 26 de mayo de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-666-00.htm>

Corte Constitucional (CC), mayo 18 de 2011. M.P.: J. Pretelt. Sentencia C-397/2011

Corte Constitucional (CC), noviembre 22 de 2002. M.P.: J. Córdoba. Sentencia T-1021 / 2002.

Obtenido el 12 de agosto de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-1021-02.htm>

Corte Constitucional (CC), octubre 12 de 1994. M.P.: A Martínez. Sentencia T445/94.

(Colombia) Obtenido el 26 de mayo de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-445-94.htm>

Corte Constitucional (CC), septiembre 16 de 2003, M.P.: G. Monroy. Sentencia C-799/2003.

Obtenida el 27 de mayo de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-799-03.htm>

Corte Suprema de Justicia octubre 5 de 1989, M. P. H. Gómez, Sentencia 79/1989

Decreto 1135/36, mayo 19, 1953. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1230220)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1230220](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1230220)

Decreto 1400/70, agosto 6, 1970. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1740641>

Decreto 1604/66, junio 24, 1966. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31235>

Decreto 1735/64, julio 17, 1964. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1341196>

Decreto 2019/70, octubre 26, 1970. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1756187#:~:text=DECRETO%202019%20DE%201970&text=El%20Presidente%20de%20la%20Rep%C3%BAblica,Comisi%C3%B3n%20Asesora%20que%20ella%20estableci%C3%B3>.

Decreto 2247/74, octubre 21, 1974. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1425123>

Decreto 2304/89, octubre 07, 1989. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_2304\\_de\\_1989\\_ministerio\\_de\\_justicia.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2304_de_1989_ministerio_de_justicia.aspx#/)

Decreto 3219/53, diciembre 9, 1953. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019016>

Decreto 4473/ 2006. Diciembre 15 de 2006. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 12 de enero de 2021. <https://vlex.com.co/vid/decreto-4473-43244689>

Decreto 624/89, marzo 30, 1989. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites\\_servicios/pasaportes/decreto-624-1989.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/pasaportes/decreto-624-1989.pdf)

Escalante, Núñez M (2015) Trabajo de Grado El procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo en Colombia.

Escobar, E. (2010). El proceso de Jurisdicción Coactiva. Señal Editora.

Lamprea Rodríguez P. (2003). Manual de Derecho Contencioso Administrativo. Legis Editores.

León J. (2017).Diseño y adopción del manual de cobro administrativo coactivo y de recaudo de cartera para el municipio de Susa –Cundinamarca. Trabajo de grado. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.

Ley 105/31, octubre 17, 1931. Diario Oficial [D.O.]: 21823. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1639321>

Ley 106/73, junio 13, 1873. Diario Oficial [D.O.]: 2887. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2021. [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/30034942?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/30034942?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Ley 1066 de 2006. Julio 29, 2006. [D.O.]: Diario Oficial No 46344. Obtenida el 3 de marzo de 2021. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=23164>

Ley 1066/06, julio 29, 2006. Diario Oficial [D.O.]: 46344 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1066\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html)

Ley 1437 de 2011, enero 18, 2011 [D.O.]: Diario Oficial No 47.956. Obtenida el 3 de marzo de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Ley 17355/68, diciembre 31, 1968. (Perú). Obtenido el 05 de mayo de 2022.

<https://vlex.com.pe/vid/ejercera-coercion-forzosa-competente-29930279>

Ley 270/96, marzo 7, 1996. Diario Oficial [D.O.]: 42745. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Ley 383/97, julio 10, 1997. Diario Oficial [D.O.]: 43083. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0383\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0383_1997.html)

Ley 4/13, agosto 20, 1913. Diario Oficial [D.O.]: 15012 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022.

[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_4\\_de\\_1913\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#](https://www.redjurista.com/Documents/ley_4_de_1913_congreso_de_la_republica.aspx#/)

Ley 56/18, noviembre 27, 1914. Diario Oficial [D.O.]: 16555 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421)

Ley 56/18, noviembre 27, 1914. Diario Oficial [D.O.]: 16555 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421)

Ley 6 de 1992. Junio 30, 1992. Diario Oficial. [D.O.]: 40490. (Colombia). Obtenido el 26 de mayo de 2021. [uin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1561979](http://uin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1561979)

Ley 6/92, junio 30, 1992. Diario Oficial [D.O.]: 40490. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022.

[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_6\\_de\\_1992\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#](https://www.redjurista.com/Documents/ley_6_de_1992_congreso_de_la_republica.aspx#/)

Ley 61/05, abril 30, 2000. Diario Oficial [D.O.]: 12356 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1612303>

Ley 610/00, agosto 15, 2000. Diario Oficial [D.O.]: 44153 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

Ley 610/00, agosto 15, 2000. Diario Oficial [D.O.]: 44153 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

Ley 63/36, marzo 30, 1936. Diario Oficial [D.O.]: 23165. (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022.  
[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_63\\_de\\_1936\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx  
#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_63_de_1936_congreso_de_la_republica.aspx#/)

Ley 678 de 2001, agosto 3 de 2001. [D.O.]: Diario Oficial No. 44.509. (Colombia). Obtenido el 26 de mayo de 2021.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4164>

Ley 788/02, diciembre 27, 2002. Diario Oficial [D.O.]: 45046 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0788\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html)

Ley 80 de 1993. Octubre 28, 1993. . Diario Oficial. [D.O.]: No. 41.094 (Colombia). Obtenido el 26 de mayo de 2021.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Ley 863 de 2003, diciembre 20, 2003. [D.O.]: Diario Oficial No. 45.415. Obtenida el 3 de marzo de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0863\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0863_2003.html)

Ley 96/14, noviembre 25, 1914. Diario Oficial [D.O.]: 15354 (Colombia). Obtenido el 05 de mayo de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1634209>

M. P. R. Pazos, Rad. 11001-03-15-000-2019-01437-00. Obtenida el 12 de marzo de 2021.  
<https://vlex.com.co/vid/817516673>

Millán, M. (2010). La jurisdicción coactiva en Colombia. Trabajo de grado de Maestría.

Universidad Externado de Colombia.

Parra Ortiz, Harold Ferney. (2010) El Proceso Administrativo de Cobro Coactivo. Editor Nueva legislación.

Ramírez M. (2015). Análisis del procedimiento administrativo de consulta previa. Tesis Master en Derecho Administrativo. Universidad Militar Nueva Granada.

Resolución 0778/21, abril 20, 2021. Contraloría General de la República. (Colombia). Obtenida el 12 de marzo de 2021. <https://vlex.com.co/vid/resolucion-organizacional-numero-reg-865416159#:~:text=Abril%20de%202021-Resoluci%C3%B3n%20organizacional%20n%C3%BAmero%20reg%2Dogz%2D0778%2D2021%20de%202021,Contralor%C3%ADa%20General%20de%20la%20Rep%C3%ABlica>

Resolución 219, agosto 6 de 2021 Procuraduría General de la Nación (Colombia). Obtenido en septiembre 3 de 2021.

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/relatoria\\_normatividad.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/relatoria_normatividad.page)

Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta, MP Nelly Yolanda Villa,

Providencia 11 de 30 de enero de 2004.