

**LA PRERROGATIVA DE COBRO COACTIVO: ANALISIS A PARTIR DEL
DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO**

YULY KARINA REYES HERNANDEZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA
2020**

**LA PRERROGATIVA DE COBRO COACTIVO: ANALISIS A PARTIR DEL
DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO**

YULY KARINA REYES HERNANDEZ

Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Derecho Administrativo

Asesor:

Mg. MADY JULIANA MONTAÑA RUIZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA
2020**

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mis hijas: María Aleja, María Camila y Paula Andrea, quienes me han enseñado que la palabra rendirse, no existe y día a día me hacen más fuerte, son el pilar de mi inspiración para ser cada día mejor.

Y a ti compañero de vida por apoyarme y acompañarme en cada uno de mis proyectos y travesías.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, por iluminar siempre mi camino, por bendecirme día a día con todo lo que me provee y por jamás desampararme.

A mi Tía, Gloria Marina Reyes Camargo, por cumplir el rol de madre y sacarme a delante, porque ha sido la forjadora de cada logro, porque siempre me ha enseñado que el estudio es la mejor herramienta con la que se cuenta.

A mi hermanita, por siempre estar presente en cada instante de mi vida, apoyarme y motivarme a continuar a pesar de la adversidad.

Tabla de Contenido

Introducción	6
1. Problema de Investigación	7
2. Justificación.....	10
3. Hipótesis.....	11
4. Objetivos	12
4.1. Objetivo General	12
4.2. Objetivos Específicos.....	12
5. Metodología de Investigación	12
CAPÍTULO I.....	14
PRERROGATIVA ADMINISTRATIVA DE COBRO COACTIVO	14
1.1. La prerrogativa administrativa de cobro coactivo.....	14
1.2. El procedimiento de Cobro Coactivo	27
CAPÍTULO II.....	44
DE LA NATURALEZA Y GARANTIAS DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO	44
2.1. Naturaleza del procedimiento de cobro coactivo ¿judicial o administrativo?	44
2.2. Garantías constitucionales y el debido proceso en el cobro coactivo	53
CAPÍTULO III.....	62
HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN PROCESO DE COBRO COACTIVO	
GARANTISTA.....	63
3.1. Principales falencias en el proceso de cobro coactivo	63
d. Prescripción	¡Error! Marcador no definido.

3.2. Perspectiva del derecho comparado..... ¡Error! Marcador no definido.

CONCLUSIONES..... 98

LISTA DE REFERENCIAS..... 105

LA PRERROGATIVA DE COBRO COACTIVO: ANÁLISIS A PARTIR DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

Introducción

Las prerrogativas permiten a la administración actuar por sí misma en defensa del interés general, mismas que se han reconocido en el proceso de cobro coactivo a través del cual se adelanta el recaudo de obligaciones a favor del Estado. Lo anterior implica el reconocimiento de facultades unilaterales a la administración que le permiten gestionar la recuperación de recursos que se adeudan a favor de las entidades estatales por el no pago de impuestos, sanciones, retenciones, multas, entre otras.

Así las cosas, es a través de las prerrogativas que la administración impone obligaciones a los sujetos, es decir, ostenta un poder jerárquico (Berçaitz, 1980, p. 209; Güechá Medina, 2006, p. 39). En este sentido, se le permite desarrollar sus actuaciones de forma unilateral y hacerlas cumplir de forma oficiosa sin necesidad de acudir a la autoridad judicial. De allí, que se justifique el reconocimiento del proceso coactivo en el ordenamiento jurídico en el entendido de que permite hacer efectivos derechos de la administración en virtud del interés público, ya que de otro modo se vería afectado el desarrollo de sus actividades.

Sin embargo, como lo sostiene Muñoz (2015b, p. 334) en la actualidad el régimen de esta prerrogativa bajo el Estado Social de derecho se ha transformado a tal punto que ya no puede considerarse de uso general y ordinario, sino que se subordina al criterio judicial, por lo que, desde este punto de vista ya no se entiende con carácter exorbitante sino más bien como excepcional. De tal forma, se presenta un escenario de discusión frente a la incidencia que pueda tener para el derecho al debido proceso de los administrados.

1. Problema de Investigación

El ordenamiento jurídico colombiano en cumplimiento de los fines del Estado ha de someter sus actuaciones al desarrollo del interés general sobre el particular. En ese sentido, tiene la capacidad de realizar actuaciones que permitan la efectividad de estos postulados a través de prerrogativas administrativas que no son otra cosa que atribuciones para la materialización de los objetivos y finalidades de la administración.

Ahora bien, la postura que ha tomado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado frente al proceso coactivo es de considerarlo como una prerrogativa exorbitante de índole administrativo que se encamina a la protección del interés general. Teoría que ha sido desarrollada por la doctrina española en la cual esta prerrogativa adquiere un carácter exorbitante que implica en primer lugar, la modificación de la realidad jurídica de un sujeto en la que se limitan sus derechos al no producirse debate y contradicción dentro de un proceso lo que cambia

radicalmente la situación jurídica, aunque sea posible posteriormente la impugnación en sede judicial (Muñoz, 2015b, p. 328) y en segundo lugar, porque el principio de ejecutividad permite ejecutar sus actos sin necesidad de acudir a la jurisdicción para que su destinatario lo cumpla siendo una prerrogativa que no ostentan los sujetos privados en el derecho común. Es decir, su carácter de exorbitante lo sitúa como una prerrogativa fuera del derecho común que traduce los actos de la administración bajo el principio de autoridad mediante el cual se somete a los administrados.

Así, las prerrogativas públicas solo se ejercen para atender los intereses comunes, los cuales están representados por la relevancia del asunto o en la acción pública en la que intervienen los derechos de los ciudadanos (Muñoz, 2015b, p. 223). Siendo esta última en la se permite la limitación de derechos a través de los poderes públicos como sucede como las sanciones administrativas. De tal modo, en el proceso de cobro coactivo, se desprende la ejecutividad que implica el cumplimiento inmediato de sus actos so pena de que pueda ejecutarlos forzosamente, prerrogativa que solo se otorga por regla general a los poderes públicos y que no es de normal aplicación en los actos de origen privado en los que se observa de forma excepcional.

En ese sentido y para cumplir los fines del Estado, a través de la Ley 1 de 1821 se crea la Contaduría General de Hacienda con el fin de organizar un “centro común donde se reúnan, glosen y fenezcan las cuentas de los diferentes administradores y tesoreros” para la cual se atribuye a “la Contaduría General la jurisdicción coactiva

para que haga satisfacer los alcances líquidos incontestables que resulten contra cualesquiera tesoreros o administradores en las cuentas que hayan rendido” (art. 3). Así mismo, en su artículo 4 estableció que la Contaduría General no ejercerá la Jurisdicción Contenciosa, pues reservaba esta función a los intendentes, quienes debían conocer de apelaciones y demás recursos legales a las Cortes Superiores de Justicia.

Con la Ley 84 de 1915, se dispuso que los empleados de recaudación de rentas tenían jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de deudas a favor del departamento (art. 6) y en ese sentido mediante, la Ley 63 de 1936 reconoce función de jurisdicción coactiva a prevención a “los respectivos Síndicos Recaudadores, Administradores o Inspectores de Rentas Nacionales, Jueces Nacionales de Ejecuciones Fiscales, Jueces de Rentas Nacionales y demás funcionarios que por Leyes especiales tengan dicha jurisdicción” (art. 62).

En 1989 con el Decreto Ley 624 se estableció en el su Título VIII el Cobro Coactivo como procedimiento administrativo, lo que supone un cambio frente al desarrollo del proceso de cobro coactivo que se entendía anteriormente otorgaba facultades jurisdiccionales a quienes adelantaban este proceso. Posteriormente, con la Ley 6 de 1992 en su artículo 112 se reconoce la facultad de cobro coactivo a nivel nacional para las entidades públicas del orden Nacional. Y luego, con la Ley 383 de 1997 se facultó a los municipios y distritos la aplicación de los procedimientos señalados en el Estatuto Tributario para el cobro de impuestos.

Lo anterior sirvió de base para la expedición de la Ley 788 de 2002 en relación a las normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial. Así mismo, la Ley 1066 de 2006 se establece el deber de los funcionarios públicos para desarrollar la función de cobro coactivo conforme los lineamientos del artículo 209 de la constitución política “para realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público” (Art. 1)

De lo cual, ha surgido la preocupación en el sentido de que el proceso administrativo de jurisdicción coactiva reconoce facultades a los funcionarios que son extrañas a los particulares y que le permiten por ejemplo imponerles obligaciones de manera unilateral, además de hacerlas efectivas de esta forma. En ese sentido, la administración se convierte en juez y parte en el proceso, lo que puede resultar problemático desde la órbita de la constitucionalización del derecho administrativo ya que en muchos casos no existen formas de proteger al administrado como es el caso de que la decisión sea tomada o revisada por órganos colegiados o por procedimientos que permitan la participación de las entidades o particulares interesados.

Con motivo de lo anterior surge el siguiente interrogante: ¿Qué incidencia tiene la prerrogativa de cobro coactivo respecto del derecho fundamental al debido proceso del administrado consagrado en la Constitución de 1991 en el ordenamiento jurídico Colombiano?

2. Justificación

Las prerrogativas de la administración se han consolidado como las herramientas a través de las cuales se pueden ejecutar actividades, tal es el caso de la prerrogativa de cobro coactivo a través de la cual se recaudan dineros que se adeudan por parte de los administrados por concepto de multas, sanciones, entre otros y que permiten materializar el interés general sobre el particular. Sin embargo, la concepción que se tiene sobre las prerrogativas de la administración ha variado en torno a la consolidación del Estado Social de Derecho, lo que hace necesario su estudio para poder replantear su implementación sobre los administrados y evitar vulnerar garantías fundamentales y en general el debido proceso.

3. Hipótesis

Aun cuando a la administración se le reconocen prerrogativas que le permiten actuar por sí misma en defensa del interés general como en el proceso coactivo, hoy se habla de la necesidad de un Derecho Administrativo dinámico que haga frente a las transformaciones actuales del Estado Social de Derecho. Sin embargo, esto no quiere decir que la potestad administrativa deba desaparecer del ordenamiento jurídico, pues implicaría dejar sin protección el interés general sobre el cual se desarrollan las actividades de la administración.

Más allá de eso, lo que se debe es analizar esta facultad en el caso concreto como pueda suceder con el Proceso de Cobro Coactivo y actuar mancomunadamente con el interés general en el cual se reconozcan las garantías a los ciudadanos a través de un correcto procedimiento administrativo y el debido

proceso. En definitiva, “no se trata de que los tribunales controlen la actividad administrativa, sino que lo hagan con la extensión y profundidad que exige la tutela de los derechos fundamentales” (Muñoz, 2015b, p. 221)

4. Objetivos

4.1. Objetivo General

Determinar que incidencia tiene la prerrogativa de cobro coactivo respecto del derecho fundamental al debido proceso del administrado consagrado en la Constitución de 1991 en el ordenamiento jurídico Colombiano.

4.2. Objetivos Específicos

- Identificar el desarrollo normativo, conceptual y jurisprudencial de la prerrogativa de cobro coactivo en Colombia.
- Determinar la naturaleza del proceso de cobro coactivo y las garantías constitucionales que se aplican a este proceso.
- Analizar las falencias del procedimiento de cobro coactivo desde la perspectiva del derecho comparado.

5. Metodología de Investigación

Con el fin de resolver el interrogante planteado desde la metodología analítico-descriptiva, en primer lugar, se Identificará el desarrollo normativo, conceptual y

jurisprudencial de la prerrogativa de cobro coactivo en Colombia. Una vez culminada esta etapa, desde la metodología Dogmático-Teórica se espera determinar la naturaleza del proceso de cobro coactivo y las garantías constitucionales que se aplican a este proceso. Por último, se analizarán las falencias del procedimiento de cobro coactivo desde la perspectiva del derecho comparado, lo que permitirá establecer puntos de reflexión y estrategias cambio en el procedimiento de cobro coactivo en Colombia.

El método es principalmente documental a través del cual se busca “describir y representar documentos de forma unificada” (García Gutiérrez, 2002) en torno a los marcos conceptuales de las prerrogativas de la administración, el procedimiento de cobro coactivo y el debido proceso.

CAPÍTULO I

PRERROGATIVA ADMINISTRATIVA DE COBRO COACTIVO

1.1. La prerrogativa administrativa de cobro coactivo

En el desarrollo de las actividades del Estado a lo largo de la historia se han reconocido facultades a la administración para lograr sus fines. En tal sentido, surgió el concepto de prerrogativa como una noción que reconocía poderes de carácter general que se aplicaban de manera instrumental con ocasión de los poderes públicos que se ejercían para atender al interés general sin tener un ámbito en específico. Ahora bien, esta clase de interés está representada por la relevancia del asunto o en la acción pública en la que intervienen los derechos de los ciudadanos (Muñoz, 2015b, p. 223), siendo esta última en la se permite la limitación de derechos a través de los poderes públicos como sucede como las sanciones administrativas.

Aunque los sistemas jurídicos en general cumplen con la función de proteger los derechos fundamentales de todos los sujetos, la administración tiene la obligación de intervenir para declarar los derechos en cualquier tipo de controversia y administrar justicia en el caso concreto. Es de destacar, que su posición en este caso es la de un sujeto de derecho capaz de tutelar sus propias decisiones en las que puede ejecutarlas sin que precise la intervención judicial, lo cual ha sido señalado como una facultad de autotutela (Muñoz, 2015b, p. 324) que puede ser de

carácter administrativo, declarativo o ejecutivo, siendo esta última en la cual se reconocen poderes de ejecución que sustituyen la intervención judicial lo que implica en palabras de Lara Ortiz “supone que la administración pueda actuar, auto defendiéndose de los particulares y tutelando sus intereses con relativa independencia del juez (aunque los Tribunales pueden revisar las conductas de la administración posterior)” (2018, p. 13).

Desde esta concepción se ha dicho que la autotutela por sí misma no logra explicar el fenómeno de la ejecución de las decisiones del Estado, por lo que desde la doctrina francesa se ha reconocido la prerrogativa de ejecución forzosa la cual no se aplica como regla general, sino que denota una forma excepcional siempre y cuando se cuente con una habilitación legal para el caso específico. De allí que ante los serios problemas que tienen generalizar la autotutela se hayan desarrollado como lo sostiene Muñoz desde la doctrina francesa otras figuras como es el caso del *privilège du préalable* a través de la cual no se sustituye a la intervención judicial, sino que la desplaza su intervención a un momento posterior de la decisión.

Estas prerrogativas se han entendido como atribuciones irrenunciables que tiene el Estado para cumplir el fin público que se pretenda satisfacer. En palabras de Dromi son herramientas que facilitan a la administración para el desarrollo de sus actividades que materializan los atributos del “poder público, los derechos subjetivos en el ejercicio de las competencias estatales, y los instrumentos para la eficacia en el ejercicio de la función administrativa” (2004, p. 200).

En tal sentido, se constituyen en una herramienta para el cumplimiento de fines de la administración, las cuales no pueden ser arbitrarias o ilimitadas, sino que, por el contrario, implica la estricta sujeción de la Administración a la Constitución y la Ley conforme lo evidencia su evolución a lo largo de la historia. Así, por ejemplo, distinguimos tres etapas en la historia que marcan la diferencia frente al reconocimiento de las prerrogativas de la administración:

En la primera etapa, se tiene como referencia la época de 1789 que se caracteriza por el surgimiento de la Revolución Francesa frente a los excesos de la administración que era ejercida a través del Rey, pues este en sus actuaciones no tenía que dar explicaciones. En tal sentido, la sociedad se rebeló contra el Estado absolutista lo que conllevó a reconocer el interés de la libertad del individuo y el principio de legalidad como base para el respeto de las leyes y los derechos de los ciudadanos, de allí que surja la concepción de Estado de Derecho.

En la segunda etapa, se presenta a inicios de siglo XIX una nueva concepción frente al papel del Estado como administrador, lo cual abre paso otros postulados que pretenden el control de la actividad estatal a través de garantías y reglamentaciones que pusieran en consonancia esta actividad con la de órganos independientes como es el caso de jueces y tribunales. Así pues, surgen conceptos como la tutela judicial efectiva, acceso a la administración de justicia y legalidad de la administración.

Entonces, como lo sostiene Lara Ortiz los aportes realizados a la administración en los siglos XIX y XX “se caracterizan por incorporar otros valores que convierten

a aquel Estado democrático en Estado también social. Ello supone la culminación del proceso democrático, pretendiéndose con ello la incorporación de valores que tienden a crear políticas de bienestar social” (Lara Ortiz, 2018, p. 9). Y en ese sentido, es que las actuaciones de la administración pueden ser reconocidas por los administrados y legitimados por los mismos, bajo el reconocimiento de los derechos fundamentales.

La tercera etapa, se constituye a partir de la aparición del Estado social de derecho y el reconocimiento de garantías fundamentales. En este escenario ya no es suficiente la sujeción a principios y normas, sino que represento la necesidad de salvaguardar y proteger los derechos de forma efectiva. De tal forma, que la ley no solo es la expresión de la colectividad, sino que representa la materialización de un compromiso con el orden constitucional legal y legítimo.

Estas prerrogativas como se ha indicado se constituyen en la materialización del interés general en un “contexto en el que la administración ni es dueña de los procedimientos, ni puede actuar sin tener en cuenta los principios constitucionales y su vinculación a los derechos fundamentales” (Rodríguez Arana, 2008, p. 199). De tal suerte, que las prerrogativas públicas ejercen en relación con el fin que pretendan satisfacer, lo que se erige en un límite a su uso desproporcionado frente a los administrados (Meilán Gil, 2013, p. 16).

De las prerrogativas administrativas, en especial las que tienen que ver con la ejecución de los actos que tiene en sí misma la administración, es importante

destacar tres atributos que, aunque parezcan similares merecen un especial estudio a partir de sus alcances de las cuales se encuentran las siguientes ejecutividad, ejecutoriedad y ejecutividad forzosa.

Así entonces, en primer lugar, de la presunción de validez del acto administrativo se desprende la ejecutividad, que no es otra cosa que la obligación de cumplimiento frente a particulares y autoridades. De otro lado, la ejecutoriedad es entendida “como la facultad que tiene el órgano que dicta el acto de llevarlo a la práctica y ejecutarlo” (Barcelona Llop, 1998). Sin embargo, es una cualidad que solo se predica de aquellos actos que pueden ser ejecutados forzosamente.

Sobre esa ejecución forzosa es que Muñoz Machado señala que “involucra la aplicación de medios administrativos o de prerrogativas de poder público, para llevar a la práctica el contenido del acto administrativo haciéndolo cumplir por su destinatario” (2015c, p. 108). Pese a ello, no puede ser ejercida de modo que vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva o el debido proceso de los administrados. De allí que para el reconocimiento de las prerrogativas siguiendo lo indicado por Muñoz se argumente que:

- El acto administrativo además de declarar un derecho y fijar obligaciones al administrado, también posibilita acudir al auxilio judicial cuando no se cumpla de forma voluntaria.
- En tal sentido, debe dotar al administrado de recursos en la jurisdicción contencioso-Administrativa para que pueda recurrir la decisión. Aunque es

pertinente aclarar que no todos los actos administrativos son pueden ejecutarse forzosamente ya que se limitan a actos perjudiciales o que impongan multas o cargas pecuniarias a favor del Estado y que son de necesario cumplimiento en virtud de la salvaguarda del interés general.

- La ejecución forzosa no se predica de actos de trámite. De tal suerte que, debe ser claro, expreso y actualmente exigible para que se pueda imputar el cumplimiento. Adicionalmente, que debe ser debidamente notificado conforme los lineamientos procesales vigentes.
- Y, la ejecución forzosa procederá una vez se haya hecho el respectivo apercibimiento al administrado fijando un plazo de cumplimiento voluntario.

Por último, se puede concluir que la ejecución forzosa no es contrario a la Constitución por ser una obligación de necesario cumplimiento y de otro lado, La ejecución del acto administrativo no riñe con la intervención y control que pueda hacerse por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues ante tal evento puede pronunciarse sobre la suspensión o ejecución del mismo. Por lo que no puede concebirse que el desarrollo de prerrogativas se haga de forma desproporcionada como lo sostiene Meilán Gil pues sería contrario a los postulados del Estado Social de Derecho vulnerando garantías y derechos fundamentales lo que tendría consecuencias en la legitimación que el administrado brinde a las actividades Estatales.

Entre estos límites, se encuentra el principio de legalidad a través del cual tanto el Estado como la administración deben respetar las normas que rigen el ordenamiento jurídico evitando la conformación de un Estado arbitrario nuevamente. Ahora bien, “solo el actuar dentro de estos límites puede conferir legitimidad o legalidad a la actuación administrativa, esto es conformidad con la ley, lo cual conduce a la juridicidad y validez de sus actos” (Polo Figueroa, 2001, p. 92)

De este modo el administrado, “cree en su legalidad por el modo en que han sido establecidas: ya sea en virtud de un pacto de los interesados, o por otorgamiento de una autoridad considerada como legítima” (Martínez Ferro, 2010, pp. 412-413). Por consiguiente, es importante despertar en el administrado esa conciencia de que el actuar de la administración es acorde con el ordenamiento jurídico y sus principios fundamentales.

Ahora bien, en el desarrollo de estas actividades no puede pretenderse que se deje sin herramientas al Estado, por lo que en virtud de la soberanía nacional el legislador impone a los individuos determinadas cargas sin tomar en cuenta su consentimiento. Lo que implica la atribución a los órganos del Estado de prerrogativas diferentes a las que se observan en el derecho común. En tal sentido, esta atribución “resulta inherente a la administración pública, pues no es concebible que esté cumpliendo su finalidad si carece de un poder represor que haga viable el ejercicio racional de la función pública” (Ossa Arbeláez, 2009, p. 72)

Se establece de este modo, que las prerrogativas administrativas como herramienta de la administración para alcanzar los objetivos principales del Estado

y el interés general también se constituyen como lo indica Muñoz en “un Derecho del poder público para la libertad solidaria un Ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones públicas han de estar, como bien sabemos, orientadas al servicio objetivo del interés general” (2012, p. 248). Lo anterior, fundamentado en el hecho de que es a través de las prerrogativas administrativas que se logra en muchas ocasiones equilibrar la balanza entre los intereses privados e intereses públicos. Así pues “tienen su fundamento y explicación en los intereses públicos o bienes jurídicos a que están asociados, lo que determina el campo de acción de las mismas” (Ferrada Bórquez, 2007, p. 70).

En tal sentido, estas potestades son entregadas a la administración y a los diferentes órganos de la administración para cumplir fines específicos que conllevan a la materialización del interés general. Sin embargo, prerrogativa debe en todo caso someterse a límites para evitar las actuaciones arbitrarias, como lo indica Gayoso citando a Hauriou que “la Administración nunca debe olvidar que no es el Estado, sino que es del Estado, verdadero propietario del poder, al cual debe servir en la correcta obtención de sus fines, estableciendo su actuación en base al interés general” (2010, p. 132), por lo que ejercitadas en un Estado Social de Derecho no deben entenderse como exorbitantes sino excepcionales, toda vez que solo se aplican con ocasión de la ejecutividad de los actos administrativos frente al cumplimiento de los mismos.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-982 de 2004 estableció que uno de los límites al desarrollo de estas prerrogativas es el debido proceso, que se

ha concebido como célula fundamental de los diferentes escenarios jurídicos así el debido proceso se erige como un límite a las potestades administrativas, es decir, que las autoridades públicas solo pueden actuar conforme lo dispone la normatividad donde se indican los medios para impugnar las decisiones y los términos en que podrán presentar sus alegatos, entre otros.

De allí, que el debido proceso administrativo como eje transversal deba estar presente en todos los procesos Contenciosos pues otorga al administrado las herramientas suficientes para actuar y ejercer su derecho de defensa y contradicción a cabalidad sin ver cercenadas sus garantías fundamentales. De tal forma, este derecho se “encarga fundamentalmente de distribuir beneficios y cargas, tiene atribuido un poder que se permitirá el calificativo de autoridad siempre y cuando se fije un procedimiento que cumpla con el debido proceso” (Patino Mariaca, 2005, p. 22). Solo de este modo la administración puede legitimar sus actuaciones frente al administrado volviéndolas eficaces¹.

En virtud de ello, las prerrogativas de la administración deben realizarse al servicio del interés general bajo criterios de ponderación y moderación en el marco de la defensa de los derechos fundamentales como el debido proceso otorgando

¹ Indica la Corte Constitucional que la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio del interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. La persona es un fin en sí mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual así se trate de una minoría o incluso de una persona. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado. (Sentencia T-428, 1992)

seguridad jurídica al administrado. Caso contrario, nos enfrentamos a escenarios de vulneración de derechos y garantías mínimas fundamentales que se alejan más del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, este sistema de prerrogativas evidencia una relación de jerarquía entre la administración y los administrados pues, aunque reconoce derechos, los sitúa en un plano diferente cuando se trata de la decisión mediante actos administrativos y la ejecución de oficio como sucede en el cobro coactivo donde le es permitido al Estado a través de sus diferentes organismos la posibilidad de recaudar o ejecutar a partir de un título ejecutivo obligaciones a su favor sin intervención de un Juez.

Así entonces Garrido Falla sostiene que para declarar un derecho existen dos situaciones a saber: por un lado, las que se declaran judicialmente y, por otro lado, las que se adelantan de forma autónoma por la administración para realizar actividades que le son encomendadas por la Ley, lo que evidencia que la Administración pública aparece investida de prerrogativas necesarias ejecutar por si misma sus decisiones (p. 648). De allí que pueda predicarse que la administración tenga unas prerrogativas diferentes a las que pueda tener el sujeto pasivo (acreedor) de esta relación administración pública-administrados donde existe una total preeminencia de la primera.

Sin embargo, el reconocimiento de las prerrogativas administrativas como lo ha indicado la Corte Constitucional no se extiende a todas las actividades de la administración pues en muchos casos es esta la que se somete a regulaciones del

ámbito privado actuando como particular, como es el caso de las actividades de fomento que desarrollan algunas autoridades públicas. Pero esto no implica el que el concepto de prerrogativa deje de existir, “sino que, se limita a su circunscripción a aquellos ámbitos de la actividad del Estado en los que su ejercicio se hace necesario en razón de la específica tarea que allí le compete desempeñar a la Administración” (Corte Constitucional, Sentencia C-539, 1999).

De tal forma que, hoy es posible reconocer que las prerrogativas que ostenta el Estado ya no son exorbitantes, sino que comportan un carácter excepcional donde también se reconoce que los agentes que desempeñan servicios públicos y organismos de base privada bajo regímenes especiales que permiten la ejecución en el caso en concreto sin que pueda presentarse obstáculo alguno. De allí que autores como Hauriou hayan señalado que es posible proteger el interés general sin necesidad de ostentar prerrogativas públicas. Pese a ello y aunque se cambió el concepto de súbdito por el de ciudadano aún no se eliminan las prerrogativas de la administración ya que no se puede impedir en la práctica la ejecución unilateral de las decisiones de la administración.

En la actualidad, una de las prerrogativas Administrativas que más se resalta en el ordenamiento jurídico Colombiano es la que tiene que ver con el recaudo de obligaciones a favor del Estado que se originan en un título ejecutivo. Esto es, el procedimiento o jurisdicción de cobro coactivo, que se constituye en una prerrogativa de “todas las entidades públicas, órgano, organismo o entidad estatal con independencia de su denominación en las que el Estado tenga una participación

igual o superior al 50 %” (Art. 104, Ley 1437, 2011) para que a través de un proceso administrativo realice el cobro de obligaciones que se adeudan a su favor y que hacen parte del Tesoro Público.

Este proceso ha sido definido por varios autores como Sanchez Zuraty como una “potestad de diferentes organismos del Estado para cobrar acreencias directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial” (2009, p. 5) lo que lo ha conllevado a denominar esta prerrogativa como una forma de autotutela de la administración pública. Lo que implica como sostiene Jiménez González que la finalidad trae inmersa este proceso “hacen que el procedimiento para el cobro sea sumamente abreviado e implique la injerencia en el patrimonio del deudor para materializar con el producto de la venta de sus bienes, el pago de la deuda.” (2009, p. 234)

Es decir que, entre las prerrogativas que tiene la administración se encuentra la necesidad de hacer efectivas las decisiones que adquieren firmeza y que involucran créditos a su favor por lo que se le concedió la facultad de cobro directo sin tener que acudir al operador judicial en la modalidad ejecutiva en defensa de los intereses del Estado. En ese sentido resalta Danós Ordoñez que es una de “las más intensas potestades de la administración” (1995, p. 43). Por tal razón, “se exige que se ejerzan con total respeto de los ciudadanos” (Olivares, 1991, p. 260)

Hasta aquí podemos señalar en primer lugar, que la administración justifica sus actuaciones muchas veces por las prerrogativas administrativas que en la

actualidad no asumen el carácter de exorbitantes sino que manejan un tinte de excepcionalidad orientadas a proteger el interés general sobre el particular; en segundo lugar, aunque la administración pueda hacer valer sus intereses de forma autónoma sin la intervención de un juez debe supeditar sus actuaciones a los principios de legitimidad y debido proceso; en tercer lugar, como consecuencia del cumplimiento de garantías mínimas en el proceso, la administración en el desarrollo de sus actividades debe propender a aminorar el porcentaje de desigualdad que tiene frente al administrado garantizándole un proceso justo.

Sin embargo, no se puede permitir que en el ejercicio de estas prerrogativas se transgredan los derechos y garantías de los administrados. Es decir que “no puede permitir que se retroceda en los derechos y garantías de los contribuyentes que juegan un papel fundamental en la relación jurídica”. (Mauricio Subirana, 2013, p. 107)

Finalmente, ante la problemática que presenta el reconocimiento de prerrogativas, como lo indica Rodríguez-Arana “se plantean dos soluciones “Suprimirlos, para que el ciudadano y administración actúen en pie de igualdad o, más bien mantener dichas potestades buscando, eso sí, que su ejercicio razonable, medido y proporcionado de los poderes administrativos al servicio objetivo del interés general” (2008, pág. 812).

Frente a la situación que describe Rodríguez Arana es pertinente señalar que las prerrogativas administrativas fueron concebidas con el fin de proteger el interés

general sobre el particular y en tal sentido, el procedimiento de cobro coactivo como está definido responde a finalidad de materializar el bien común a partir del recaudo de dineros posibilitan desarrollar los fines esenciales del Estado. En tal sentido, no es posible pregonar una igualdad entre el particular y la administración pues no sería posible realizar la tarea para la que fue encomendada. Razón por la cual, en la actualidad esta clase de prerrogativas son justificadas siempre y cuando se mantengan en consonancia con el debido proceso y el principio de legitimidad² como se ha indicado en la jurisprudencia y el aporte doctrinal presentado.

Ahora bien, se procede a analizar los lineamientos que estructuran la prerrogativa de cobro coactivo en nuestro ordenamiento y cuál ha sido su evolución, lo que permitirá evidenciar las reglas a las cuales se somete el administrado en la actualidad.

1.2. El procedimiento de Cobro Coactivo

La administración como se estableció del estudio de las prerrogativas administrativas puede actuar frente a ciertos fenómenos con facultades exorbitantes que le permiten desarrollar los fines esenciales del Estado y el interés general. En ese sentido, la administración debe expresarse “mediante decretos o resoluciones

² Esta facultad es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas, según lo expresa el notable publicista M. Hauriou. Este privilegio, el de que las personas administrativas no litigan con los individuos sobre un pie de perfecta igualdad, ha dado nacimiento a la jurisdicción coactiva, sin la cual seguramente la comunidad social no obtendría en tiempo oportuno los recursos que le son necesarios para atender las exigencias de la administración pública. Por esta razón, dice el citado autor que las acreencias públicas están amparadas por un privilegio general de cobranza que es una de las manifestaciones de procedimiento. (Corte Suprema de Justicia, 1936, GJ No. 1911, p. 882)

de carácter abstracto, que obligan a los ciudadanos que se encuentran en las condiciones y circunstancias previstas, como ocurre con la ley” (Echandia, 2013, p. 122).

Por esta razón algunos sectores lo han llegado a considerar como un procedimiento eminentemente administrativo, pues, esta facultad otorgada a la administración, se desprende de la primacía del interés general sobre el interés particular que se dirige a garantizar el recaudo del dinero necesario a través de un procedimiento contemplado en la ley para el cumplimiento de los fines del Estado. Por tanto, se convierte en una herramienta que “permitirle a una persona pública iniciar y adelantar por sí misma, un proceso compulsivo para hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular” (Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, 1980, Rad. 1459)

La finalidad del proceso de ejecución coactiva implica que la administración puede recaudar de forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, aunque no todas están facultadas para ello como se ha observado en la diferente expedición normativa al respecto se especifican unos sujetos y un procedimiento al respecto.

a. Evolución Normativa

En Colombia la Jurisdicción Coactiva tiene su origen en la Ley 6 de 1821 que creó la Contaduría General de Hacienda, la cual se estableció para recaudar deudas a favor del Estado mediante el cobro coactivo, en el año 1908 se faculta a los

municipios para crear, administrar e invertir sus rentas permitiéndoles el cobro del impuesto predial y ejercer la Jurisdicción Coactiva. Para el año 1914 a través de la Ley 56 se crean los Jueces de Ejecuciones Fiscales para ejercer la Jurisdicción Coactiva a quienes se les otorgo la potestad de adelantar los cobros de obligaciones a favor del Estado.

Con la expedición de la Ley 84 de 1915 se dispuso que los funcionarios que adelantaran el proceso coactivo tendrían función jurisdiccional para llevar a cabo estas actividades. Con el fin de desarrollar esta disposición surge en el año 1936 la Ley 63 a través de la cual reconocía la función de jurisdicción coactiva a una serie de funcionarios, entre los que se encontraban los síndicos recaudadores, jueces de rentas nacionales, jueces nacionales de ejecuciones fiscales.

Hacia el año 1954 es promulgado el Decreto 514 a través del cual, y con motivo del estancamiento en los procesos de cobro se inviste de Jurisdicción Coactiva a los Jueces de Ejecuciones Fiscales para hacer efectivos las obligaciones deducidas por las Contralorías Seccionales, a cargo de Tesoreros y demás empleados municipales y a favor de los Tesoros de los Municipios.

Posteriormente con el Decreto 1735 de 1964 se modifica el régimen sobre jurisdicción coactiva estableciendo como encargados del proceso de cobranza a prevención los Jefes de Cobranzas, Jefes de Recursos Tributarios, Inspectores de Impuestos Nacionales, Recaudadores, entre otros funcionarios que a través de leyes especiales se les haya encomendado esta función.

Así mismo, contempla que el jefe de la División de Impuestos Nacionales podrá distribuir esta actividad entre los funcionarios investidos de Jurisdicción Coactiva con el fin de recaudar todas las obligaciones provenientes de “la certificación sobre existencia del monto de la deuda exigible que expida el Administrador o Recaudador de Impuestos Nacionales, o una copia de la liquidación exigible de los impuestos, expedida por la respectiva oficina liquidadora” (art. 5). Adicionalmente indicaba que el auto de mandamiento de pago debía notificarse personalmente y únicamente podían proponer excepciones con anterioridad al auto que decreta el remate de bienes o en su entrega cuando no fuese procedente este.

En 1966 con el Decreto 1604 se otorga a la Dirección Nacional de valorización y a sus encargados la Jurisdicción Coactiva bajo el procedimiento fijado por el Decreto 1735 de 1964, en tal sentido señala que deben crearse cargos de los funcionarios para adelantar esta tarea tanto en primera como segunda instancia quienes quedan investidos de Jurisdicción Coactiva junto con el Tesorero encargado del recaudo de esas obligaciones.

Con la promulgación del Decreto 01 de 1984 la competencia de cobro coactivo radicó en cabeza de los Tribunales administrativos en única instancia cuando no excedieran la cuantía establecida de quinientos mil pesos (\$500.000). Sin embargo, el artículo 252 del precitado decreto remitía de forma subsidiaria al proceso ordinario definido en el código de procedimiento civil en lo referente a apelaciones, consultas, recursos de queja e incidentes de excepciones. Frente a las obligaciones que prestaban merito se estableció que debía ser una obligación clara, expresa y

actualmente exigible respecto de los documentos contemplados en el artículo 68 del Decreto 01 de 1984³.

A partir del Decreto 1333 de 1986 se reafirma la Jurisdicción Coactiva en cabeza de los tesoreros municipales para el cobro puntual de sus obligaciones la cual debía ceñirse a lo dispuesto por los artículos 68, 79 y 252 del código contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil. Así mismo, contempla el recaudo de rentas producto de las contribuciones de valorización Nacionales, Departamentales, Municipales y del Distrito Especial de Bogotá el cual se realizará bajo las disposiciones del artículo 252 del Decreto-Ley 01 de 1984 y la necesidad de crear cargos específicos para realizar las actividades de cobranza.

Más adelante con el Decreto 2503 de 1987 se dictan normas para el “efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales” a través del procedimiento administrativo de cobro coactivo estableciendo como competentes al Subdirector de Recaudo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de

³ 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley. 2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero. 3. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria. 4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso. 5. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación. 6. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.”

impuestos y los jefes de las dependencias de Cobranzas, entre otros a quienes se les delegue esta función, en el lugar donde se haya efectuado la obligación o se encuentre domiciliado el deudor estableciendo un procedimiento para llevar a cabo dicha actividad.

Frente a la intervención del Contencioso Administrativo en este proceso se predica que serán demandables los actos que “fallan excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción” (art. 113, Ley 1437, 2011)

A finales de los ochenta, se desarrollaron disposiciones en materia tributaria a través del Decreto Ley 624 de 1989 “Estatuto Tributario” que determinó en su título VII el “cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones” (art. 823). Entre los cambios más relevantes que introdujo esta normativa se encuentran la eliminación de la intervención del Juez Contencioso Administrativo frente al incidente de excepciones, los recursos de apelación, queja y grado de consulta, convirtiendo el proceso coactivo a un proceso eminentemente administrativo, salvo algunas excepciones.

Posteriormente, con la Ley 6 de 1992 se estableció el “régimen de jurisdicción coactiva para entidades nacionales descentralizadas y las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado”. A su

turno, con la entrada en vigencia de la Ley 383 de 1997 se estableció que los municipios y distritos para realizar el cobro de impuestos debían seguir los parámetros del Estatuto Tributario frente a “las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicaran los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional” (art. 66)

Ahora bien, con la expedición de la Ley 446 de 1998 se reconoce una variación fundamental al procedimiento en el sentido de la asignación de competencia en segunda instancia a los tribunales y jueces administrativos para conocer del recurso de apelación en contra del mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decrete nulidades procesales.⁴

Más adelante con la promulgación de la Ley 788 de 2002, se establece que todos los entes tributarios, así como los diferentes municipios distritos deben regirse por lo preceptuado en el artículo 823 del Estatuto Tributario y lo denomina como procedimiento administrativo de cobro (Art. 59).

⁴ ARTICULO 41. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. El artículo 133 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: 2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decrete nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

Sin embargo, el gran impacto de la jurisdicción coactiva es sin duda la Ley 1066 de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, teniendo en cuenta que hizo más extensa la facultad del cobro coactivo en el sentido de señalar que el proceso de cobro coactivo podía ser desarrollado

(...) de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario (Art. 5).

Así mismo, se estableció en sus párrafos el Estatuto Tributario la limitación frente al desarrollo de este proceso a:

Parágrafo 1°. 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.

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

Parágrafo 3°. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias”.

En ese sentido, se reconoció una amplia facultad de cobro coactivo a todas entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y que realicen actividades de recaudo de rentas a su favor. Es decir, no solamente los entes territoriales pueden ejercer esta función, sino que además incluye órganos autónomos y entidades con régimen especial y también, se limitó la participación del Juez de lo Contencioso Administrativo a ciertas actuaciones dentro del proceso.

Ahora bien, la participación del Juez de lo contencioso administrativo se debe hacer conforme lo indica el artículo 101 del CPACA, pues como lo indica el Consejo de Estado “la intervención de la jurisdicción contencioso administrativa se circunscribe entonces a la posibilidad de demandar las resoluciones que resuelven las excepciones y el auto que ordena continuar con la ejecución. (Sala de Consulta y Servicio Civil, 2015, Rad. Rad. 11001-03-06-000-2014-00271-00)

A su vez la Ley 1437 de 2011, reemplazó la expresión “jurisdicción coactiva”, por la de prerrogativa de cobro coactivo (art. 98), y reafirmó la facultad otorgada a las entidades públicas de cobrar por si mismas las acreencias adeudadas a su favor sin necesidad de acudir a un proceso judicial, actualizando el régimen jurídico de aplicación del cobro coactivo, los cuales deben ceñirse al Estatuto Tributario que debe someterse al control jurisdiccional.

Lo anterior confirma que la resolución de las excepciones en los procedimientos de cobro coactivo corresponde a las autoridades administrativas que tramitan la actuación. Se ratifica que el proceso de cobro coactivo es de carácter administrativo y la intervención judicial se da solamente cuando se ataca el acto administrativo bajo las actuaciones precitadas.

Sin embargo esta situación, tiene una variación con la promulgación de la Ley 1111 de 2006 “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones” donde se indica que al inicio del proceso de reorganización no podrán admitirse nuevas demandas ejecutivas y los procesos de esta índole que vinieran adelantándose deben remitirse al proceso de reorganización de tal forma que los procesos coactivos por ser de la naturaleza del proceso ejecutivo deben ser tratados como se dispuso anteriormente.

En ese sentido, se pronunció la Superintendencia de Sociedades mediante Oficio 220-045613 Del 15 de Junio de 2012 señalando que “se trata de una pérdida de jurisdicción y competencia para los jueces ordinarios o de jurisdicción coactiva, la prohibición, en este caso, no aplica a los procesos declarativos”

b. Disposiciones procesales del Cobro Coactivo a la luz del Estatuto Tributario y la Ley 1437 de 2011.

La ley 1437 de 2011 en su articulado establece un procedimiento administrativo de cobro coactivo a través del cual se deben recaudar las obligaciones creadas a favor de las entidades públicas señalando las siguientes

directrices a saber: En primer lugar, los asuntos que se tengan reglas especiales se registrarán por ellas y en segundo lugar se hace una remisión expresa al Estatuto Tributario cuando se trate de asuntos Tributarios o cuando los asuntos en conocimiento no tengan regla especial se sujetaran a lo dispuesto en esta normativa.

En este sentido, el proceso coactivo se desarrolla a través de las siguientes etapas:

En primer lugar, el cobro persuasivo que son las actuaciones formales de la administración encaminadas realizar acercamientos con el deudor para obtener un pago voluntario de la obligación. Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que “los cobros persuasivos no son una ejecución ni comportan, por ende, el ejercicio de un poder coactivo por parte de la Administración. Se trata simplemente de una instancia previa en la cual se intenta hacer efectivo el recaudo de las acreencias a favor del erario” (2010).

Este proceso es realizado por la oficina jurídica de las entidades y puede hacerse a través de requerimientos formales, llamadas telefónicas, entrevistas, entre otros medios. Esta vía persuasiva también tiene como objetivo la verificación de que los actos administrativos en cuestión cumplan los requisitos taxativos que establece la ley para el reconocimiento de los títulos ejecutivos y que contempla al detalle el artículo 422 del Código General del Proceso, es decir, clara, expresa y actualmente

exigible. Adicionalmente debe verificarse el origen de la obligación y la cuantía a la cual se somete ante un eventual proceso.

En ese sentido, una vez recibido el acto administrativo que configura el título ejecutivo por el funcionario encargado se debe enviar un oficio señalándole al deudor el origen de la obligación, la cuantía, la entidad a la que debe efectuar el pago y el término en el cual debe efectuar el mismo o acudir a la entidad a realizar un acuerdo de pago para satisfacer la obligación.

Aunque no se establece como una etapa obligatoria del proceso coactivo, si es importante para recaudar las obligaciones a favor de las entidades públicas de una forma más rápida en virtud del principio de celeridad. En ese sentido, cuando un título ejecutivo esté próximo a prescribir, el funcionario podrá iniciar de forma inmediata el cobro del documento bajo el proceso coactivo.

En segundo lugar, ya en proceso de cobro coactivo se debe seguir lo establecido en el Estatuto Tributario así:

a. Legitimación por activa

El proceso de cobro coactivo debe ser adelantado por “Subdirector de Recaudación de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de Impuestos y los Jefes de las dependencias de Cobranzas. También serán competentes los funcionarios de las dependencias de Impuestos Nacionales”. (Art. 824, Estatuto Tributario)

b. Legitimación por pasiva

En este caso se sigue lo contemplado por los artículos los artículos 555 y 556 del Estatuto Tributario, es decir, las reglas de capacidad y representación previstas de lo cual se desprende que (i) cuando el deudor una persona natural puede intervenir en el proceso de forma personal o por medio de su representante legal, o de apoderado que sea abogado, (ii) Cuando se trate de personas jurídicas o sus asimiladas, el deudor podrá actuar a través de sus representantes o a través de apoderados y (iii) permite la admisión de deudores solidarios a quienes se les puede exigir el pago de la obligación (Decreto 624, 1989). Así mismo, debe resaltarse que en el proceso de cobro coactivo no se resulta viable la participación del curador ad-litem.

c. Competencia territorial

Según el Estatuto Tributario, el funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios. Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de

ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada. (art. 826, Estatuto Tributario)

d. Obligaciones que prestan merito ejecutivo

El proceso de cobro coactivo puede adelantarse como lo indica el Estatuto Tributario sobre (i) Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación (ii) Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas (iii) Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional (iv) 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 (v) 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. (Art. 828)

En igual sentido, se incluyen los documentos reseñados en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 así: a. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley, b. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas que tengan la obligación de pagar una suma líquida de dinero, c. Los contratos o

los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad y el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual, d. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas que se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación, entre otras de las que se derive una obligación del deudor a favor de la administración.

e. Ejecutoriedad de los actos

Los actos administrativos quedarán ejecutoriados cuando no proceda recurso alguno, cuando se renuncie al término para interponer los recursos o venza el término para interponerlos y cuando interpuesto el recurso se haya resuelto de plano (Art. 829, Decreto 624, 1989).

El procedimiento coactivo como lo indica el Estatuto Tributario se adelantará por la oficina de Cobranzas de la Administración del lugar en donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias o por la de aquélla en donde se encuentre domiciliado el deudor. Cuando se estén adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, éstos podrán acumularse (Art. 825, Decreto 624, 1989).

f. Término para efectuar pago de la obligación o proponer excepciones

El Estatuto Tributario establece que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar la obligación con los respectivos intereses que se hubiesen causado. En caso contrario, podrá proponer excepciones como el pago efectivo, solicitar un acuerdo de pago y en ese caso puede alegar la falta de ejecutoria del título, entre otros contemplados en el art. 831.

En esta etapa cobra vital importancia la notificación a través de la cual el deudor en virtud del principio de publicidad, debido proceso y contradicción, conoce la existencia de un proceso que se adelanta en su contra y cuál es su origen. Ahora bien, se tendrán como referencia las formas de notificación previstas en el artículo 565 del Estatuto Tributario el cual fue modificado por el artículo 45 de la ley 1111 de 2006.

Las excepciones serán resueltas al mes siguiente de su presentación y si fuere el caso decretará la práctica de pruebas que estime necesarias (art. 832) y si las encuentra probadas el funcionario las declarará y ordenará la terminación del proceso.

En el caso de rechazo de las excepciones propuestas se determina que debe procederse a adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados⁵, decisión contra la que procede únicamente el recurso de apelación

⁵ ARTICULO 837. MEDIDAS PREVENTIVAS. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que

ante el jefe de la división de cobranzas. Diferente cuestión sucede con las demás actuaciones realizadas durante el proceso ya que al ser exclusivamente de trámite no son susceptibles de recurso. Por consiguiente, los únicos actos que son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa son las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución que se someten a control judicial.

se hayan establecido como de su propiedad. Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651 literal a). (Estatuto Tributario)

CAPÍTULO II

DE LA NATURALEZA Y GARANTIAS DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO

2.1. Naturaleza del procedimiento de cobro coactivo ¿judicial o administrativo?

La definición de la naturaleza del procedimiento de Cobro Coactivo, desde el inicio de ha tenido un amplio debate en el sentido de saber si es una función administrativa o meramente judicial lo que ha conllevado varios pronunciamientos de las Altas Cortes en defensa de alguna de esas dos tesis.

Es de enfatizar que este debate surgió a partir de las diferentes modificaciones normativas que se han implementado, de tal manera que se pueden describir dos momentos en especial: Una primera etapa, un proceso de carácter judicial contemplado desde la ley 6 de 1821 hasta el Decreto 1333 de 1986, en la cual se incluyen las disposiciones del Decreto Ley 01 de 1984 y una segunda Etapa desde la vigencia del decreto 2503 de 1987 cuando se limitó la intervención del Juez Contencioso Administrativo frente al análisis de los actos administrativos que deciden excepciones a favor del deudor, lo que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

a. El procedimiento de Cobro Coactivo de carácter Judicial

La teoría de que el proceso de cobro coactivo es de carácter judicial tiene su origen en el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, el cual señala que

“excepcionalmente la Ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”, de tal suerte que es plenamente aceptado el hecho de que este proceso evidencia el ejercicio de una actividad de tipo jurisdiccional.

Ahora bien, al empezar a hablar de la caracterización de judicial, es importante determinar cuáles son las características de la función judicial, así entonces:

- La constitución política indica que esta “tiene por objeto la administración de justicia por conducto de los diferentes tribunales, de acuerdo con las normas de jurisdicción y competencia” (Art. 228), por lo tanto, se hace énfasis en que la función jurisdiccional necesita ser dirigida en cabeza de una autoridad que es denominada Juez.

- Como lo sostiene Serra Rojas la finalidad de la jurisdicción es “declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el poder judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos” (2001, p. 53)

- De igual forma, la labor jurisdiccional se puede considerar como “la existencia de determinados órganos (generalmente denominados jueces, tribunales o cortes) encargados de la solución de controversias jurídicamente relevantes” (Carmona Tinoco, 2007, p. 191). Es decir, la función jurisdiccional se destaca porque la solución de las controversias se hace a través de un tercero que no hace parte de la controversia que se debate.

Ahora bien, la principal característica es el hecho de que “el juez interpreta la ley con independencia y en obediencia solo a las directrices del test de racionalidad”, decisión que toma el criterio de cosa juzgada la cual es revisable y puede modificarse, reformar o anularse.

Así entonces, el carácter judicial permite que sea un tercero imparcial el que conozca y decida del asunto, es decir, una autoridad que a través de unos procesos de racionalidad y argumentación emite una decisión judicial sobre un tema que es de su competencia. Así mismo, frente a la decisión judicial esta tiene como consecuencia que hace tránsito a cosa juzgada a diferente de lo que sucede en los procesos de carácter eminentemente administrativo.

b. El procedimiento de Cobro Coactivo de carácter Administrativo

Al referirse al carácter administrativo del proceso de cobro coactivo, dentro de la normativa existente, se plantea que el estado se ha encargado de atribuirles la misión a sus funcionarios de realizar el recaudo de cartera que se encuentre a favor de este. Por tal razón, se ha manifestado por parte de la Corte Constitucional que su justificación radica en la protección del interés general a través de los cual pueden cumplirse los fines estatales. (Corte Constitucional, Sentencia T-412, 2017).

En tal sentido, esta prerrogativa tiene por objeto realizar el recaudo a favor de sus obligaciones al permitirle a una persona hacer exigibles estas deudas, por lo tanto, representan una “excepción que tiene por objeto facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Se trata, por lo mismo, de un procedimiento instituido para hacer

más expedito el cobro de algunos de los créditos de las personas públicas” (Contreras, 2012, p. 15)⁶, de esta manera ha asignado funcionarios dotados estas facultades con el fin de hacer el cobro de estas obligaciones.

Así pues, esa excepcionalidad que caracteriza la prerrogativa de procedimiento de cobro coactivo implica como lo indica la Corte Constitucional en Sentencia T-604 de 2005 que la administración tiene 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”

Ahora bien, la Corte Constitucional defiende la tesis de que este proceso en ningún modo constituye un proceso de carácter jurisdiccional ya que, “el proceso de cobro coactivo 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” (Hoy regido por el artículo 98 del CPACA).

Además, cabe destacar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado en forma reiterada y continua han considerado que el procedimiento de cobro coactivo no contraviene el ordenamiento jurídico toda vez que es un

⁶ Destaca la Corte Suprema de Justicia, que: “se trata de un procedimiento administrativo 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 ejercer su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación lo ha incumplido parcial o totalmente” (Corte Suprema De Justicia, Sentencia del 15 de Octubre de 1989)

procedimiento en el cual no se discuten derechos, sino que se hacen efectivas obligaciones tributarias o fiscales a favor del Estado (Sentencia C-666, 2000)

En concordancia con lo anterior, como lo expone Foronda et al, los “principios que rigen el proceso de cobro coactivo por ser de carácter administrativo implica que los funcionarios que aplican este procedimiento no ejercen en ningún momento una función jurisdiccional” (2016, p. 24), de tal forma que el proceso coactivo se reafirma como un proceso netamente administrativo toda vez que se sustenta en el la ejecución de actos administrativos, los cuales contienen una obligación y por ende determinan la expresión de la voluntad de la administración que se encaminan a proteger el interés general.

Así mismo, se evidencia la autonomía con la que se realiza el proceso de cobro coactivo por la vía administrativa en sus diferentes fases que comprenden la etapa de determinación y liquidación de las erogaciones que son de recaudo forzoso. En igual sentido, la naturaleza del cobro coactivo se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-224 de 2013 cuando expresó en cuanto a la naturaleza del cobro coactivo que se orienta “únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública;” (Corte Constitucional, Sentencia C-224, 2013)

En adición a lo anterior, el proceso de cobro coactivo tiene la característica de permitirle al funcionario el recaudo de obligaciones de manera autónoma y se constituye en una labor de ejecución, como lo afirma Sotelo Castañeda, las decisiones emitidas tienen la “posibilidad de que al final sea revisable en sede

judicial y, por ende, no forme cosa juzgada se constituye en un procedimiento administrativo donde no se dicta acto administrativo sino se realiza el hecho administrativo” (1996, p. 233). Lo que implica que sus actividades son netamente administrativas a diferencia de lo que sucede por la vía judicial pues estas decisiones si hacen tránsito a cosa juzgada.

De otro lado, la Corte Constitucional defiende la tesis de que el proceso coactivo en ningún modo constituye un proceso de carácter judicial ya que, la función de cobro coactiva no implica el ejercicio de esta función, 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 (Hoy regido por el artículo 98 del CPACA)- y 562 del Código de Procedimiento Civil.

Así mismo, el proceso coactivo se reafirma como un proceso netamente administrativo toda vez que se sustenta en el desarrollo de actos administrativos, los cuales contienen una obligación y por ende determinan la expresión de la voluntad de la administración. Como lo expone Foronda et al, los “principios que rigen el proceso de cobro coactivo por ser de carácter administrativo implica que los funcionarios que aplican este procedimiento no ejercen en ningún momento una función jurisdiccional” (2016, p. 24).

De este modo, este hecho administrativo implica la exteriorización de una función administrativa que para el caso del cobro coactivo es la ejecución y el recaudo de obligaciones a favor de las entidades públicas que se impregnan de ejecutoriedad

dada por una norma que es de carácter general y abstracto. La cual puede ser revisada en sede judicial (Sentencia C- 628, 2008), es decir sus actuaciones pueden ser revisadas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Ahora bien, se entiende que la función de cobro coactivo a través del proceso administrativo permite definir situaciones jurídicas que se originan mediante actos administrativos que están en firme surgiendo así actuaciones propias (Autotutela), es decir, “se enmarca dentro de la órbita de la función administrativa cuyo objetivo es lograr el cumplimiento de una obligación tributaria en sede administrativa. Empero, ello no significa que ese procedimiento sea ajeno al control de judicial” (Corte Constitucional, Sentencia C-649, 2002). Lo anterior implica que al ser de índole administrativo el contribuyente pueda recurrir al ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa frente a los casos taxativos del artículo 101 del CPACA.

Por lo tanto, la procedencia del Cobro Coactivo “no sólo supone la existencia de un acto administrativo debidamente ejecutoriado donde conste una obligación clara, expresa y exigible en favor de la administración, y que esté contemplado dentro de las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito Ejecutivo” (Art. 68 CCA). Así mismo, lo ha afirmado la Contraloría General de la República en cuanto al carácter del proceso de cobro coactivo como administrativo y esto se debe principalmente a que es un proceso administrativo que una vez culminado permite la declaración de la voluntad de la administración expresada en un acto administrativo.

En tal sentido, este documento por el cual se desarrolla este proceso debe incluir

“la obligación de cancelar una suma líquida de dinero a cargo de uno o más deudores o responsables fiscales, cuyo cobro corresponde efectuar a la CGR, necesariamente debe reunir los requisitos de ser un documento claro, expreso y actualmente exigible, para que pueda servir como título ejecutivo base del proceso de cobro coactivo”. (Contraloría General de la Republica, 2013)

En resumen, a la hora de definir si el proceso de cobro coactivo es de carácter judicial o Administrativo, se puede afirmar que es de carácter administrativo, ya que sus “manifestaciones se traducen en actos administrativos, de trámite o definitivos, según el caso y los funcionarios encargados de adelantarlos no tienen investidura jurisdiccional sino administrativa, sujetos a la acción disciplinaria por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones” (Defensoría del Pueblo, 2014, pág. 11).

En ese mismo sentido, el proceso coactivo se define de carácter administrativo, ya que caso contrario al proceso judicial este involucra que toda decisión que se tome por una autoridad judicial se tiene como cosa juzgada, mientras que el proceso administrativo como ya se ha mencionado no realiza tránsito a cosa juzgada ya que puede ser revocado por el mismo funcionario que lo expidió. (Ortells Ramos, 1984, p. 435)

Así mismo, se concluye que la naturaleza del proceso de cobro coactivo es de carácter administrativo, no solo porque su realización implica la expedición de actos administrativos, sino porque es una herramienta que se le ha dado a la

administración de buscar el recaudo de sus obligaciones y cartera pendiente, en busca de contribuir al desarrollo de sus funciones sometido a disposiciones normativas generales y abstractas que se aplican según cumpla los requisitos contemplados en la ley. Por tal razón, no puede desconocerse que las actuaciones que realizan los funcionarios si bien es guiada por las disposiciones normativas siempre deben tener presente el reconocimiento del debido proceso que otorga legitimidad al proceso y permite que el ejecutado ejerza su derecho de defensa y contradicción.

Ante tal escenario, como lo sostiene Ossa Arbeláez nos encontramos frente a dos perspectivas en los cuales desde el punto de vista judicial tiene un funcionario denominado juez, absolutamente imparcial y desde el punto administrativo no, ya que la entidad oficial se hace juez y parte en el proceso, lo que de ningún modo quiere decir que este funcionario no deba someterse al principio de imparcialidad. Así mismo, es claro este autor al señalar las divergencias fundamentales así:

“la resolución judicial es dictada por un órgano independiente y autónomo que no tiene presiones de jerarquía alguna, ni sus funciones son delegadas. En cambio, las decisiones administrativas así no se discute su diseño jurídico de imparcialidad, esta se afecta, de alguna manera ante el fenómeno de la graduación jerárquica que implica también de cierta forma el obedecimiento a pautas y modelos establecidos por el superior, amén de que la delegación está sujeta a la revocación, pues la subordinación de esta figura implica puede relevarlo del conocimiento del asunto”. (2009, p. 108)

Así las cosas, se observa que el proceso administrativo de cobro coactivo dadas las connotaciones que presenta debería enfocarse como en un principio se regulaba, esto es, de manera judicial ya que garantiza el desarrollo de un proceso sin dilaciones que le permitan cumplir el fin que le es encomendado. Lo anterior en razón a que, como se adelanta el proceso de cobro coactivo se generan problemáticas que afectan el debido proceso ya que la administración al convertirse en juez y parte privilegia en muchos casos el interés de esta sin llegar a analizar el costo-beneficio de sus acciones.

2.2. Garantías constitucionales y el debido proceso en el cobro coactivo

Las garantías constitucionales y el debido proceso a través de la historia se han convertido en las herramientas mediante las cuales el ciudadano puede solicitar la administración de justicia y el reconocimiento de sus derechos en el ámbito judicial o extrajudicial construyendo un margen de acción que no puede omitirse. De esta forma, se convierten en límites al ejercicio de las actividades de la administración.

Así mismo, como lo expresa Patiño Mariaca, el poder de los procedimientos consiste en que a través suyo puede crearse derechos y obligaciones mediante decisiones unilaterales de un juez, un administrador o un particular. Pero también el procedimiento como el acto jurídico que con él se obtiene, solo serán obligatorios si son justificados lo cual se logra mediante el debido proceso. De tal forma, los procedimientos dependen de este derecho porque le proporciona legitimidad y justificabilidad a las actuaciones de la administración. (p. 20)

En ese sentido, también se han pronunciado las instancias internacionales de tal forma que los derechos y garantías básicas del debido proceso han sido consignados en varios instrumentos como lo son el Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, y la Convención sobre los Derechos Humanos a través del reconocimiento de postulados como el principio de publicidad, la tutela judicial efectiva, la celeridad judicial, el derecho a un recurso efectivo, la igualdad ante la ley, el derecho a la jurisdicción.

Así por ejemplo tenemos:

Instrumento Internacional	Pronunciamiento frente al debido proceso
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Art. 8: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”. Art. 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones, o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia pena”l.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Art. 18: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Art. 2.3. (...) “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus

	funciones oficiales; b) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. Art. 14.1: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Art. 8: “2 Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Art. 25: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”
Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales	Art. 6: “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o de sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.”

El derecho al debido proceso como lo expresa la Corte Constitucional tiene que ver con el desarrollo del principio de juridicidad, entendido como la sujeción a la ley y que excluye toda actuación arbitraria que contraría las disposiciones del ordenamiento jurídico. En tal sentido, este principio se proyecta a las diferentes actividades del Estado como indica esta corporación “sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y se concibe como el derecho (...) que tiene toda persona a la recta administración de justicia” (Sentencia T-001, 1993). En tal sentido, solo pueden actuar dentro de los términos establecidos por la Ley, prohibiendo en consecuencia cualquier actuación que no esté determinada por esta.

En otro pronunciamiento señaló que “el derecho fundamental al debido proceso, entendido éste como el conjunto de garantías que procuran la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten las formalidades propias de cada juicio” (Corte Constitucional, Sentencia T-073, 1997).

Así entonces, el debido proceso se enmarca en todas las actuaciones y controversias que se regulan en el ordenamiento y que se materializan en directrices encaminadas a la protección de los derechos y obligaciones de los sujetos que intervienen en la relación jurídica para evitar cualquier acto desproporcionado y arbitrario que desconozca los procedimientos que se describen en la Ley o los Reglamentos.

En tal sentido, se establece una restricción para todas las autoridades pues deben actuar en consonancia con las disposiciones normativas, así que, “en general, todas las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”. (Ley 1437, 2011. Art. 3)

El proceso coactivo no es la excepción pues como lo ha establecido el legislador tiene unas etapas y reglas a seguir, las cuales no pueden de ninguna manera omitirse por parte del funcionario o la entidad. Así por ejemplo lo ha definido la Corte Suprema de Justicia pues “el debido proceso obedece a una sucesión ordenada y preclusiva de actos, que no son solamente pasos de simple trámite sino verdaderos actos procesales, metodológicamente concatenados en orden a la obtención de su precisa finalidad” (SP-12531, 2017). Se reafirma entonces, que la base del debido proceso es la sujeción a normas preestablecidas que funcionan como límite al arbitrio de las autoridades para garantizar el desarrollo de un orden justo y preservar las garantías constitucionales.

Como lo sostiene Corte Constitucional la garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa, “en este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos”. (Sentencia T-1082, 2012)

De este modo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. En el primer caso, se cobija la expedición y ejecución del proceso administrativo en relación a los principios de imparcialidad y autonomía. En el segundo caso, las posteriores se refieren a la posibilidad de refutar los atributos de validez jurídica del acto administrativo, mediante los recursos de la vía gubernativa y el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 2011).

De manera general la jurisprudencia de la Corte Constitucional especialmente en la C-980 de 2010, se estableció una serie de principios que se predicán de forma general a todas las actuaciones y como tal en el desarrollo del cobro coactivo deben respetarse so pena de vulnerar el debido proceso entre los que se destacan:

- 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, es decir, que se ejerza dentro de plazos razonables sin someterse a dilaciones injustificadas.

e. El derecho a la independencia del juez, que le permite desarrollar sus funciones separadas de las otras ramas del poder publico.

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. (Corte Constitucional, Sentencia C-980, 2010)

Así mismo se ha dispuesto frente al proceso administrativo donde se proyecta el debido proceso frente a la función administrativa propiamente dicha, esto es, que su finalidad está dirigida a salvaguardar el interés general y así mismo, se resalta en el aspecto funcional a través de los principios de igualdad, moralidad, economía, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad con fundamento en lo indicado por la Constitución Política en su artículo 209.

En efecto ha manifestado el Consejo de Estado que el debido proceso se aplica a todas las actuaciones administrativas o judiciales la cual no se agota con la labor de los operadores judiciales, sino que admite otras expresiones como es el caso “el derecho disciplinario, el derecho contravencional y la pérdida de investidura”. (Rad. 20738, 2012)

Ahora bien, en los procesos administrativos como lo desarrolla Carvajal Sánchez se pueden identificar tres premisas a saber:

En primer lugar, el debido proceso se reconoce en los diferentes procesos administrativos entre los que se incluyen los procedimientos administrativos sancionatorios o disciplinarios, los procesos donde se ejecuta la prerrogativa del cobro coactivo y se incluyen los procedimientos de supervisión, vigilancia y control (Carvajal Sánchez, 2010, p. 10).

En este aspecto se evidencia que el legislador ha implementado una serie de ritualidades sobre las cuales los jueces y particulares que tienen a cargo estas funciones deben cumplir a cabalidad, por lo que, en estos eventos podemos identificar una máxima que es el respeto al debido proceso a través de los diferentes sistemas y procesos administrativos desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, consecuente a lo planteado anteriormente es que el derecho al debido proceso contenido en artículo 29 de la Constitución Política, se aplica para los diferentes escenarios administrativos y judiciales lo que implica su presencia de manera permanente todas las actuaciones y se complementa con otra serie de postulados reconocidos a nivel internacional como la buena fe. Así por ejemplo, continua Carvajal Sánchez señalando que “es claro que bajo el principio del debido proceso, cuando la administración deba sancionar, respetará los principios de favorabilidad y del non bis in ídem y garantizará la presunción de inocencia y el ejercicio del derecho de defensa” (2010, p. 11)

En tercer lugar, como lo indica Carvajal, el escenario administrativo está compuesto por cargas y obligaciones impuestas a todos los poderes y sujetos que participen de esta clase de procesos. De tal forma, que se convierte en una responsabilidad velar por el respeto de las garantías procesales y los demás derechos fundamentales de quienes acudan a esta jurisdicción.

Al respecto, el Consejo de Estado ha subrayado que el hecho de reconocer el debido proceso en las actuaciones de la administración es una forma de legitimar sus actuaciones frente al administrado y una forma de resolver cada caso en concreto así que “la administración pública debe coexistir con la necesidad y la obligación que tiene esta de asegurar la eficiencia, la economía, la celeridad y la eficacia en el cumplimiento de sus tareas a cargo para la satisfacción del interés general” (Rad. 13920, 2005). Solo de esta forma es posible garantizar un adecuado balance en el procedimiento que se esté adelantando.

Aunque la inclusión del debido proceso se predica de manera expresa, no solo frente a los jueces, sino también frente a los funcionarios públicos (Younes Moreno, 2016, p. 137), un análisis frente a lo anteriormente expuesto frente al proceso de cobro coactivo nos permite identificar una serie de falencias que afectan el desarrollo del debido proceso y que no permiten al ejecutado acceder a una correcta administración de justicia. Al respecto surgen dos situaciones; que denotan gran problemática en el aspecto práctico como lo es la indebida notificación y la ausencia de una doble instancia como se procede a estudiar.

Así entonces queda claro, que el procedimiento de cobro coactivo responde a la finalidad de salvaguardar el interés general sobre el particular, que de ningún modo, implica un actuar desordenado por parte de la administración sino que se somete en primer lugar, al imperio de la Ley, esto es a las etapas, ritualidad y requisitos que contemplan para su desarrollo; en segundo lugar, que los particulares que ejercen esta función administrativa de igual forma se someten a lo que establece la Ley para conseguir este fin y por último, que la vulneración a estos postulados reporta una vulneración latente al debido proceso.

CAPÍTULO III

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN PROCESO DE COBRO COACTIVO

GARANTISTA

3.1. Principales falencias en el proceso de cobro coactivo

Para que un documento preste merito ejecutivo, además de las exigencias señaladas en la Ley Contenciosa, las cuales incluyen que este debe ser claro, expreso y exigible, además se deben tener en cuenta los siguientes requisitos que pudieran denominarse de procedibilidad con el fin de no afectar los derechos y garantías de los administrados.

a. Adecuado tramite de notificación

La notificación de las actuaciones dentro del procedimiento de Cobro Coactivo es donde se presentan las principales falencias, que a pesar de la normativa existente determina ciertas ritualidades que se deben acatar para permitir el desarrollo de principios como el de contradicción y defensa. En tal sentido se ha entendido como el medio a través del cual se comunica al sujeto que adelanta un proceso, se crea, modifica o extingue una situación jurídica, o se determina la imposición de una sanción.

Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que la notificación puede verse desde dos puntos de vista, en primer lugar, como un acto de comunicación procesal que comunica la existencia de un proceso y le permite a quien se notifica ejercer sus derechos garantizando los principios de publicidad y contradicción. Así mismo,

“esta situación se presenta sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, y en ese momento comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria” (Corte constitucional, Sentencia T-165, 2001).

Y, en segundo lugar, se relaciona con el principio de publicidad que se materializa en la medida de que los administrados conozcan las actuaciones que realizan las entidades en su contra por lo que es indispensable que se comuniquen las decisiones en el tiempo que la ley dispone para ello. Como lo expresó la Corte Constitucional en este evento, “el principio de publicidad se concibe como una garantía de transparencia en el comportamiento de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder”. (Corte Constitucional, Sentencia C-1114, 2003)

Es entonces el principio de publicidad lo que permite denotar la eficacia del acto administrativo en cuestión y es el que otorga herramientas al administrado para controvertir las decisiones de la administración a través de los recursos de ley. Así mismo, como lo expresa Parra Ortiz “la notificación debe surtirse so pena de que la falta de la misma haga ineficaz el acto” (2010, p. 71)

Al respecto el Consejo de Estado ha sido claro en el hecho de que “la notificación de las decisiones de las autoridades administrativas es un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, porque permite a los administrados a conocerlas y consecuentemente controvertirlas” (Rad. 85001-23-31-2010-00160-

01(AC), 2011). Es así que el proceso de notificación debe cumplir la finalidad de comunicar los actos administrativos a través de los medios adecuados pues de lo contrario se incumpliría esta formalidad “en otras palabras, se priva al interesado del medio que tiene para instrumentalizar su derecho al debido proceso” (Rad. 85001-23-31-2010-00160-01(AC), 2011).

Ahora bien, la indebida notificación conlleva a que se vulnere de forma directa el derecho de defensa contemplado como una de las garantías que se reconocen a todos los sujetos. En ese sentido, se ha dicho que más allá de representar la comunicación a los sujetos vinculados al proceso es “el inicio de la eficacia, es el momento a partir del cual el acto administrativo, válido o presuntamente válido, puede surtir los efectos jurídicos programados en virtud de haber cumplido con los requisitos de eficacia exigidos por el ordenamiento” (Saborio Valverde, 2002, p. 59).

De tal suerte, que la omisión de esta importante etapa se convierte en una vulneración latente a lo contemplado en el artículo 209 de la Constitución política, en especial al hecho de que la función administrativa además de estar sometida al interés general debe respetar principios como la publicidad. Este último, es la herramienta para conocer el sentido que originó la actuación de la administración y ejercer el derecho a la contradicción en el caso concreto.

Ahora bien, frente al proceso coactivo se pueden apreciar las siguientes directrices en materia de notificación así:

Como lo dispone el Estatuto Tributario las actuaciones que se surten en el procedimiento coactivo deben realizarse de forma personal y, de manera supletoria puede acudirse a la notificación por correo electrónico. Así entonces el funcionario debe expedir mandamiento de pago sobre la obligación más los intereses respectivos. “Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo” (art. 826).

Así mismo, en concordancia con lo establecido en el Estatuto Tributario y las normas que han modificado sus disposiciones pueden encontrarse las siguientes directrices:

- Notificación Personal:

“Previamente se enviará citación al ejecutado para que comparezca a notificarse dentro del término de diez días contados a partir del recibo de la comunicación. La notificación personal se hará por el funcionario en el domicilio del interesado en la oficina de impuestos correspondiente y pondrá en conocimiento del interesado la providencia haciendo constar la fecha de la respectiva entrega” (art. 569, Estatuto Tributario).

Así mismo, el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006⁷ que modificó el artículo 565 del Estatuto Tributario establece que los requerimientos y autos que ordenen

⁷ Es de resaltar que antes de la expedición de esta normativa la notificación se realizaba por conducto del empleado a través de correo certificado y en caso de desconocerse la dirección se citaba mediante aviso publicado en un diario de amplia circulación. Luego de 15 días de practicada la citación, si el ejecutado no se presentaba al despacho, se le nombraba un curador ad litem con quien se seguía el proceso. Ante tal situación la notificación personal podía hacerse al deudor, al representante legal o al apoderado. Así mismo, permitía la notificación a través de la denominada conducta concluyente.

inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, “serán notificados de forma electrónica conforme la manifestación realizada en el RUT, personalmente, o a través de la red de oficial de correos o a través de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente”.

- Notificación por correo certificado

Conforme lo indica el artículo 565 del Estatuto Tributario “la notificación debe hacerse mediante la entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario (RUT)” y conforme con la modificación incluida por la Ley 1943 de 2018 también puede realizarse por correo electrónico.

En tal sentido, el contribuyente podrá ser notificado haciendo uso de otro tipo de medios de comunicación en guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria, lo anterior “cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional” (art. 565, Decreto 624, 1989).

- Notificación por aviso cuando haya devolución del correo

Cuando no ha sido posible establecer la dirección, se notificará por medio de publicación en la página web de la entidad que adelanta el recaudo. De igual forma, se realiza la notificación de las comunicaciones que han sido devueltas por el correo. Esto como lo establece el artículo 568 del Estatuto Tributario:

“Serán notificados mediante aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la DIAN que incluya mecanismos de búsqueda por número identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad. La notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso en el portal o de la corrección de la notificación” (Decreto 624, 1989)

En tal sentido, las actuaciones y actos administrativos enviados a notificar por correo que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en el portal web de la DIAN como lo indica el Decreto 019 de 2012. En cuanto a la publicación, en ausencia de dirección para realizar la notificación procede la publicación de acuerdo a lo establecido en el Estatuto Tributario modificado por el Decreto 019 de 2012. Así mismo, como lo sostiene la Sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado:

“Cuando se presente alguna de tales situaciones corresponde a la administración acudir al último mecanismo previsto en la ley para llevar a cabo la notificación por aviso mediante la publicación del mismo junto con el acto administrativo por el término de cinco (5) días en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso al público dado que no fue posible lograr la notificación personal del acto administrativo, ni la remisión del aviso junto con

el acto administrativo a un destino porque la falta de información o alguna circunstancia lo impidieron”. (Rad. 00210, 2017)

En estas dos últimas cuando no ha sido posible establecer la dirección se presenta vulneración por parte de los funcionarios que adelantan el recaudo toda vez que aunque el Consejo de Estado ha manifestado que si bien es cierto estos dos tipos de notificación son procedentes, la administración debe agotar la ubicación del deudor valiéndose para ello de información telefónica, bancaria, Rut, etc., agotado esto, ya es procedente el uso de estos mecanismos accesorios de notificación.

En cuanto a la Notificación electrónica, con la publicación de la Ley 1943 de 2018, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones se modifica el artículo 91 respecto de la forma de realizar la notificación del proceso coactivo contemplado en el Estatuto Tributario estableciendo que el “agente retenedor, contribuyente, o declarante, decide informar a través del RUT, una dirección de correo, que la Dian empezará a utilizar a partir del 1 de julio de 2019 dicho correo electrónico como mecanismo preferencial para notificar sus actos administrativos”.

Adicionalmente, el artículo 92 de la precitada ley señala que dentro de las formas de notificación de las actuaciones de la Dian a las que hace referencia el artículo 565 del Estatuto Tributario,

“las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica”. (Ley 1493, 2018)

En ese sentido, las decisiones frente a la solución de recursos se notificarán “personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación” (Ley 1943, 2018, Art. 92). Así mismo, contempla la posibilidad de notificar estas actuaciones a través de medios electrónicos que fueran indicados por el contribuyente en el Registro Único Tributario (RUT). Luego de efectuada la notificación por este medio se deberá informar de ello por cualquier medio de comunicación del lugar.

b. Firmeza de los actos administrativos

La Ley Contenciosa establece que los actos administrativos quedaran en firme cuando no proceda ningún recurso, cuando los que se hayan propuesto se hayan resuelto, cuando no se interponen o se renuncia expresamente a ellos y cuando se desiste de interponer los recursos. Esta característica que se enuncia en la normativa contenciosa se relaciona con la ejecutoriedad⁸ del acto administrativo,

⁸ Al respecto señala la Corte Constitucional que “La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. En la doctrina

esto es, la facultad que tiene de producir efectos jurídicos, aun en contra de la voluntad de los administrados como sucede con el proceso de cobro coactivo.

Como lo indica Ossa Arbeláez “si el acto es eficaz por gozar de presunción de legitimidad, pero carece de firmeza que le imprime la ejecutoriedad, no puede desplazarse para ser juzgado en el contencioso administrativo” (2009, p. 524). En tal sentido, solo puede producir los efectos jurídicos una vez se haya publicado o notificado.

Ahora bien, el fundamento de la ejecutoriedad radica en la necesidad de satisfacer las necesidades que dieron origen a la producción del acto administrativo y esto es primordialmente la salvaguarda del interés general, lo que faculta a la administración para imponer deberes positivos o negativos según sea el caso.

c. Que sobre el título ejecutivo no haya operado el fenómeno de pérdida de ejecutoria

Señala la Ley 1437 de 2011 que los actos administrativos perderán su fuerza ejecutoria además de los casos contemplados en el artículo 91 de la presente ley cuando⁹ “al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado

moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado.” (Sentencia T-355, 1995)

⁹ ARTÍCULO 91. Pérdida De Ejecutoriedad Del Acto Administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho, 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos, 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto, 5. Cuando pierdan vigencia.

los actos que le correspondan para ejecutarlos” (art. 91, N. 3), lo que implica que, aunque el acto administrativo haya adquirido firmeza perderán obligatoriedad. En tal sentido, la pérdida de ejecutoriedad ataca el elemento de temporalidad que lo hace actualmente exigible, lo que impide que el funcionario adelante el cobro de la obligación.

Como lo indica el Consejo de Estado en Concepto 1552 de 2004 “el cobro por jurisdicción coactiva es viable siempre y cuando no hayan cesado los efectos del acto administrativo que se pretende ejecutar, pues, la exigibilidad del acto administrativo es uno de los presupuestos básicos del proceso de cobro coactivo”¹⁰

d. Prescripción

La prescripción se ha definido como una forma de extinguir las obligaciones por el paso del tiempo. Para el caso del proceso coactivo hace referencia al tiempo determinado en el cual el funcionario no logro el pago de la obligación. Como lo indica la Corte Constitucional “la prescripción extintiva o liberatoria es la institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un derecho y a la correspondiente

¹⁰ Expresa el Consejo de Estado que “ el trámite de los procesos de cobro coactivo, dictar mandamiento de pago e incluso ordenar medidas cautelares, o continuar con las diligencias de notificación del mandamiento de pago, sin tener en cuenta la exigibilidad del título ejecutivo podría generar perjuicios al demandado y condena en costas a la administración, con las consecuencias que se puedan derivar de la correspondiente acción de repetición contra el funcionario responsable de los procesos tramitados e impulsados en estas condiciones; así como también, podrían derivarse acciones para recuperar los costos y gastos que la administración asumió con ocasión de un proceso que no ha debido iniciarse por carencia de los presupuestos legales básicos, evaluación que le corresponderá en cada caso asumir y decidir a los organismos de control respectivos y que involucra temas tan controversiales como el de la responsabilidad por error judicial. (Consejo de Estado, Concepto 1552, 2004

obligación, como consecuencia del paso del tiempo y de la pasividad de su titular” (Sentencia C-895, 2009).

El Estatuto Tributario en su artículo 817, afirma en cuanto a la prescripción de los títulos ejecutivos que operan en el término de 5 años contados a partir de los siguiente casos: En caso de las declaraciones presentadas oportunamente, el plazo contara a partir de la fecha de vencimiento del termino para declarar; para la presentación de declaraciones extemporáneas el termino empezara a correr a partir de la fecha de su presentación; en el caso de la corrección de declaración el termino empezara a partir de su presentación y en relación a los mayores valores; y por ultimo este término mencionado se contara a partir de la fecha ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Sin embargo, se puede dar que la prescripción puede suspenderse en los casos de solicitud de revocatoria directa, solicitud de corrección de actuaciones que se enviaron a dirección que no corresponde, presentación de demanda ante la Jurisdicción Contenciosa y cuando se presente acuerdo de pago, lo que implica que puede reanudarse el conteo del tiempo que falta para completar el termino precitado.

Así mismo, la normativa contempla que para el caso del auto de mandamiento de pago puede interrumpirse, “por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa” (art. 818, Decreto 624, de 1989), la cual puede ser decretada de oficio o a petición de parte.

Cada uno de estos aspectos son fundamentales para adelantar este procedimiento ya que iniciar un proceso con falencias no tendría fundamento, además de que se afectarían los términos que tiene el administrado para ejercer el derecho a la defensa y debido proceso. Ahora bien, conviene analizar algunas problemáticas que se han presentado en el desarrollo del proceso coactivo en función de las etapas de notificación del adecuado trámite de notificación, firmeza de los actos administrativos y la prescripción así:

En primer lugar, la falta de regulación formal de la etapa de cobro persuasivo ya que cada entidad cuenta con un manual para realizar cobro coactivo- que se adelanta en las entidades que tienen estas atribuciones se ha convertido en foco de inseguridad para el administrado toda vez que este no tiene claro cuál es el escenario al que se enfrenta y muchas veces en razón a que este acercamiento es de tipo secretarial, el funcionario que lo adelanta no tiene la formación adecuada para comunicar la situación y consecuencias jurídicas que acarrea el procedimiento. En este caso, se muestra como legítimo un acto que carecía de tales atributos con el fin de obtener de alguna forma respuesta por parte del obligado para cumplir la finalidad que le fue encomendada.

Pese a que, la actividad desarrollada por el funcionario debe ser acorde a los principios de moralidad, transparencia, celeridad, entre otros, lo cierto es que el ejercicio de estas funciones en las que la administración es juez y parte denota de cierto modo el acatamiento a las directrices del órgano superior que es la entidad a

través del manual interno que se implementa y su desconocimiento puede conllevar la remoción de su cargo.

En este caso, puede suceder que el administrado acceda a realizar el pago o suscribir un acuerdo para tal fin o que sea renuente a tal solicitud. Ante el último caso, el funcionario de la entidad procede a realizar la notificación al administrado de que se iniciará un proceso para recaudar la obligación que adeuda y dar inicio a la etapa de cobro coactivo.

En segundo lugar, frente al adecuado trámite de notificaciones en el proceso de cobro coactivo se ha visto que las entidades públicas no realizan el control adecuado ni el respectivo registro de sus actuaciones como observo la Corte Suprema de Justicia denotando que: a pesar de haberse solicitado copia de las actuaciones adelantadas con el propósito de dar cumplimiento a dicho mandato judicial, en el caso de la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca no acreditó su cumplimiento en ninguna de las etapas cumplidas: cobro persuasivo y coactivo.

La importancia de dicha forma de comunicación es innegable, de una parte, porque en la primera fase habilita la celebración de acuerdos de pago en los que puede concederse la congelación de intereses, y de otra, porque iniciada la etapa coactiva, confiere al deudor el término de 15 días para pagar o proponer excepciones (Estatuto Tributario, Art. 830).

A partir de lo anterior, esta corporación determinó que en razón a que la entidad no logro evidenciar que se habían desarrollado las diferentes etapas de cobro persuasivo y coactivo se había vulnerado el debido proceso administrativo en cabeza del administrado. Adicionalmente, surge otra cuestión en cuanto a violación del debido proceso cuando se desconoce la dirección del ejecutado o cuando la dirección pertenece al área rural. En el primer caso, se faculta a la administración para que localice al ejecutado por diferentes medios como las guías telefónicas, información comercial o bancaria.

Y en el segundo caso, ha expresado el Consejo de Estado es que, ante la existencia de una dirección rural, como es de saberse no habrá servicio de correo postal hasta esa dirección, “por lo tanto, es deber de la persona recoger en la oficina de Ad Postal en la cabecera municipal la correspondencia. Su conducta negligente al no reclamarla y los efectos derivados de ella, debe sufrirlos quien incurre en ese descuido” (Rad. 13013, 2004)¹¹.

Ahora bien, en caso de devolución de la notificación lo que procede es que la administración notifique a través de medios subsidiarios o de amplia circulación nacional lo que no sucede ya que se ratifican en la posición jurisprudencial tomada por el Consejo de Estado.

¹¹ Decisión que fue reiterada en otra controversia que tenía mismos criterios facticos y jurídicos en el año 2007 en sentencia del 10 de octubre de 2007, Rad 15601 con ponencia de Juan Ángel Palacio Hincapié.

Se evidencia entonces, una situación problemática como lo describe Parra Ortiz pues respecto del concepto emitido por el consejo de estado en cuanto la notificación en áreas rurales, hace énfasis en que esta surte el mismo efecto con el recibo en las oficinas de correos del municipio, “siendo deber por lo tanto del ejecutado el recoger en la oficina de correos en la cabecera municipal, la correspondencia, situación que preocupa a todos aquellos que poseen como dirección de notificación un área rural” (2010, p. 84)¹²

En tercer lugar, y como consecuencia de la indebida notificación el acto administrativo puede quedar en firme sin que se le dé la opción de ejercer el derecho de defensa y contradicción vulnerando abiertamente el debido proceso. En tal sentido como lo sostiene Ortiz Ortiz “se llega a la necesidad de arbitrar un sistema que brinde mayor seguridad al individuo que ve disminuido su derecho a la Tutela Judicial Efectiva frente a la prerrogativa de legitimidad del acto administrativo” (1981, p. 389-390)

¹² (...) Así mismo, en sentencia del 6 de marzo de 1998, la Sala precisó que la posibilidad de acceder a la dirección informada por el contribuyente era requisito natural para que la notificación pudiera surtir en la misma, de ahí que, cuando se trata de direcciones a las que no se tiene acceso, la obligación de la administración se concreta en intentar remitir los actos que deba notificar, y ante su devolución, realizar el trámite subsidiario autorizado por la ley (publicación en un diario de amplia circulación). En esa oportunidad, la Sección indicó (...) 3.4.- En conclusión, si la devolución de las notificaciones que remite la administración tributaria a zonas rurales, no es atribuible a esta última, como lo es en el caso que se estudia, no puede concluirse que existe indebida notificación. Según ha señalado la jurisprudencia de la Sala que en esta ocasión se reitera, se trata de un “...error o negligencia del administrado, que además de obstruir el procedimiento administrativo de determinación y discusión del tributo, implica la falta de legitimación para desvirtuar la notificación postal”. (Consejo de Estado, Rad. 05001-23-31-000-2009-01010-01, 2016)

En cuarto lugar, el fenómeno de la prescripción impone la obligación a la administración de adelantar la acción de cobro coactivo en un término de 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación ya que, de no ser así, se consolida la falta de competencia temporal. En tal sentido, esta figura permite otorgar seguridad jurídica desde dos perspectivas: de un lado establece el momento definitivo en el que la administración puede recaudar la obligación y desde la perspectiva del administrado evita que la obligación se extienda indefinidamente en el tiempo.

Ahora bien, como lo indica el Consejo de Estado un proceso de cobro coactivo sin límites temporales “generaría una afectación al patrimonio del deudor por la causación permanente de intereses moratorios, tratándose de dolo, culpa, negligencia o mora imputable a la administración, lo que podría traducirse en un abuso del derecho o de la posición dominante” (Rad. 20001-23-33-000-2014-00168-01, 2019)

Por consiguiente, la práctica que se evidencia que las entidades públicas encargados de realizar el cobro coactivo no cumplen con el deber que les fue asignado, esto es que deben declarar de oficio la prescripción cuando esto suceda, por el contrario, la administración inicia la etapa de cobro persuasivo y coactivo con el pretexto de satisfacer el interés general.

Es de aclarar que, si bien la normativa actual permite acudir a la jurisdicción contenciosa cuando el acto está ejecutoriado, lo cierto es que, en estos casos se ha

permitido lesionar derechos subjetivos y la solución puede llegar de forma tardía dada la congestión que se presenta a nivel judicial. Ahora bien, debido a las implicaciones que esto tiene se hace necesario como lo propone García de Enterría “un control previo inmediato de ejecutoriedad de los actos administrativos objeto del proceso” (p. 2000, 529) con el fin de garantizar la autotutela de la administración y las garantías fundamentales del ejecutado.

e. Ausencia de un recurso efectivo

Entre uno de los principios del debido proceso se ha establecido la existencia de un sistema judicial y procesal que sea capaz de enfrentar las demandas de los administrados frente a la protección de sus derechos. En este caso la Convención Americana de Derechos Humanos consagra la existencia de un recurso sencillo rápido frente a la administración como uno de los deberes primarios del Estado, conforme lo expresa en el artículo 25 de esta convención:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen: a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. (Convención Americana de Derechos Humanos)

El acceso a un recurso sencillo y efectivo también ha sido contemplado en otros instrumentos internacionales que son fundamentales en su estudio como la declara la declaración universal de derecho humanos en donde se establece que "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los Tribunales nacionales competentes" (Art. 8), y de igual manera señala que "Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad" (Art. 11); De otro lado, la Convención europea de derechos del Hombre establece que toda persona

"Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". (Art. 6.1.), bajo el entendido de que "es a través del proceso como se refleja el correcto funcionamiento de cualquier estado de derecho" (Toscano López, 2013, p. 244)

Ahora bien, los mandatos previamente citados se convierten en la base para el desarrollo de la jurisprudencia administrativa como lo indica el Consejo de Estado los recursos para una correcta administración de justicia deben ser eficaces para los administrados, es decir, no basta con que existan recursos en sede judicial sino que "permitan, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, la defensa de las posiciones jurídicas particulares de quienes se han involucrado en uno de tales procedimientos". (Rad. 3223-17, 2018)

Por tal razón la existencia de este recurso permite que se reconozca el derecho de defensa de los administrados y se debe concebir de forma amplia, es decir, no solo en sede jurisdiccional, sino que debe abarcar todas las instancias como sería el caso del proceso coactivo lo que conlleva a una correcta administración de justicia. En tal sentido, siempre debe existir control sobre los actos de la administración sin distinción de si son anulables judicialmente o no. (Rescia Rodríguez, 1998, p. 1301)

Así mismo, en materia de efectividad la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su texto El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales nos propone dos postulados que incluyen un aspecto normativo y uno empírico, los cuales se presentan a continuación:

“Desde el aspecto normativo, la idoneidad de un recurso significa su capacidad para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla, y su posibilidad de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos. Nos situamos en el plano del diseño normativo del recurso: este debe ofrecer la posibilidad de plantear como objeto la violación de un derecho humano (y, como vimos, de otros derechos fundamentales), y de obtener remedios adecuados frente a esas violaciones”. (Courtis, 2011, p. 39)

Y desde el aspecto empírico, “relacionado con las condiciones políticas e institucionales que hacen posible que un recurso previsto normativamente pueda cumplir con su objeto u obtener el resultado para el que fue concebido. Por tanto, un recurso no es efectivo cuando es

ilusorio, demasiado gravoso para la víctima, o cuando el Estado no asegurado su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales” (Courtis, 2011, p. 39)

Frente a este pronunciamiento, cabe aclarar que un recurso, aunque se contemple en la Ley debe ser capaz de satisfacer las demandas del administrado, es decir, cumplir los fines que han fundamentado la normativa. De suerte tal, que si el recurso no logra cumplir con su objetivo y se convierte más en una herramienta para desconocer el debido proceso puede predicarse que vulnera derechos fundamentales. Por lo anterior, la Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea efectivo frente a la vulneración del derecho y que sea igualmente efectiva su aplicación por la autoridad competente.

Ahora bien, frente al proceso o prerrogativa de cobro coactivo como lo ha denominado la Ley 1437 de 2011 que es desarrollado por funcionarios de la administración se realiza sin cumplir con las disposiciones reseñadas, pues, no se evidencia un adecuado proceso de notificación de las actuaciones administrativas, se pasan por alto las directrices en materia de prescripción y se prioriza en ocasiones la prerrogativa de cobro sobre los derechos del administrado para salvaguardar el interés general. Por tal razón, aunque se permita al administrado acudir a una revisión de las actuaciones adelantadas en los casos que reseña la Ley 1437 de 2011, lo cierto es que estos recursos resultan inadecuados y poco efectivos, pues el administrado se enfrenta a un proceso largo debido a la congestión judicial.

En ese sentido, del análisis precedente resultan tres situaciones a saber:

En primer lugar, en el desarrollo del proceso de cobro coactivo no son demandables ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la notificación del mandamiento de pago y frente a la ejecutoriedad del acto administrativo. Ahora bien, el ejecutado solo cuenta con la posibilidad de recurso de reposición frente a la decisión de embargo y secuestro de los bienes que fueron objeto de medidas preventivas, pero, esta se debe interponer ante el jefe de la división de cobranzas.

En tal sentido, el funcionario administrativo en el ejercicio de sus funciones debe garantizar el debido proceso al administrado. Sin embargo, de cierta forma puede verse coaccionado por ante fenómeno de autoridad que impone las reglas a seguir en la entidad para realizar el respectivo cobro so pena de incurrir en una infracción a su cargo.

En segundo lugar, como lo indica el Estatuto Tributario el recurso de reconsideración solo procede “contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales” (Art. 720). De tal forma, que además de las imposiciones que conlleva la prerrogativa de cobro coactivo, se adicionan una serie de restricciones que agravan la condición del ejecutado y limita su derecho de defensa y contradicción.

En tercer lugar, una de las características que tiene el proceso de cobro coactivo es el hecho de que el control jurisdiccional solo puede ejercerse sobre los actos administrativos que decidan las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

En estas tres hipótesis se evidencia que lo indicado en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que “los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”, se toma por regla principal sobre el debido proceso, lo cual hace que en el desarrollo del proceso coactivo se dejen de lado las garantías fundamentales al administrado.

Lo que se requiere entonces como lo indica García de Enterría es “un control previo e inmediato de la ejecutoriedad de los actos administrativos objeto del proceso” (2000, p. 528). En tal medida, “la Corte ha establecido que cuando entren en conflicto el interés general en el logro de una justicia apremiante y eficaz, y, los derechos fundamentales como el debido proceso y la defensa técnica, deben primar estos últimos” (Sentencia C-131, 2011).

Así pues, frente a la valoración por parte del legislador de la colisión de principios como la celeridad frente al debido proceso, debe el legislador entender que este último es de carácter irrenunciable y se concibe como un derecho fundamental que no puede verse omitido por la potestad de configuración normativa con que cuenta el Estado.

De tal suerte que, como lo explica Juan Carlos Cassagne citando a Hauriou en su texto la discrecionalidad administrativa no existe poderes totalmente reglados o ni discrecionales “lo que implica que en últimas las potestades regladas no son ajenas, aunque sea al mínimo nivel de interpretación de la norma por parte de la administración” (2015, p. 18).

Lo que implica que el debido proceso pueda verse afectado en el desarrollo del proceso coactivo pues implica una colisión entre potestades regladas y el debido proceso, en las cuales el funcionario debe encaminar sus esfuerzos a satisfacer los fines del Estado y el interés general muchas veces sacrificando los derechos del administrado quien para evitar las consecuencias de este proceso y en vista de la limitación del control jurisdiccional contemplado debe someterse a lo establecido por su juzgador la administración.

Y esa limitación a la que se enfrenta el sujeto en el proceso coactivo lo deja a la deriva con la única esperanza de recurrir a la acción de tutela y el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho para proteger sus derechos, lo que en muchos casos no procede por no cumplir los requisitos a los que hace mención la ley. Lo que hace necesario el reconocimiento de un recurso efectivo que permita materializar la segunda instancia en el proceso de cobro coactivo.

3.2. Perspectiva del derecho comparado

El proceso de cobro coactivo como ya se ha mencionado, es una herramienta que el Estado usa a su favor como medio de recaudo de obligaciones pendientes,

lo que contribuye al desarrollo de sus funciones. Ahora bien, es importante mencionar que este proceso jurídico ha sido desarrollado por la doctrina y jurisprudencia a nivel internacional en busca de un escenario de derecho comparado desde un análisis que permite evidenciar una serie de características que logran la consolidación de mejoras en el proceso coactivo colombiano.

Ahora bien, a partir del estudio en países Latinoamericanos que presentan en la actualidad un desarrollo legislativo de relevancia para nuestro objeto de estudio se presenta un análisis desde aspectos tales como plazos y naturaleza de cada procedimiento en comparación con el ordenamiento jurídico colombiano.

a. Perú

El proceso coactivo en Perú, se encuentra regulado por el Código Tributario y el Decreto Ley 17355 de 31 de diciembre de 1968, por medio del cual “se aplica en el cobro de 23 acreencias de derecho público de la administración distintas a las tributarias y para las acreencias tributarias rigen los artículos 114 al 123 del Código Tributario” (Carvajal Ramírez, 2015, p.23).

Ahora bien, a diferencia del caso colombiano, la legislación peruana define a sus funcionarios encargados del proceso coactivo como “los ejecutores coactivos, los cuales tienen por objeto recuperar la deuda a cargo de los administrados tributarios encargándoles el ejercicio de actos de coerción sobre los deudores” (Ordoñez, 2015). Así mismo hace énfasis en que la naturaleza del proceso Coactivo es “administrativa, pública y coactiva de la prestación tributaria propia y exclusiva del

aparato estatal, porque lo que se pretende es que la administración pública satisfaga sus pretensiones respecto de los deudores, sin necesidad de recurrir a instancia u órgano distinto” (Moreano, 2015, p.31).

Por lo que resulta un proceso que implica las mismas reglas de juego aplicables al desarrollo del proceso coactivo en Colombia, en cuanto a que el Estado busca el recaudo de estas obligaciones sin necesidad de recurrir a tribunales u otras entidades. De igual forma, se tiene que las potestades que el Estado colombiano ha dado a sus funcionarios al momento de realizar el proceso coactivo no involucran la presencia de otros actores como lo es el caso de los tribunales,

El proceso de cobro coactivo en Perú, inicia cuando el ejecutor Coactivo, “notifica al deudor tributario una Resolución de Ejecución Coactiva, la cual contiene un mandato de cancelación de: Órdenes de Pago, Resoluciones de Determinación o Multa, Liquidaciones de Cobranza u otros documentos que contenga deuda tributaria materia de cobranza”, (Código Tributario, Art. 117º del TUO), lo anterior se realiza mediante:

“La Resolución de Ejecución Coactiva (REC), por el cual la SUNAT inicia un procedimiento de Cobranza Coactiva por el cual se requiere al deudor tributario la cancelación de su deuda exigible en un plazo de 7 (siete) días hábiles. De no realizarse el pago dentro del plazo establecido, el Ejecutor procederá a efectuar cualquiera de los embargos establecidos en el TUO del

Código Tributario”. (Código Tributario, Art 117° del TUO & Reglamento de Cobranza Coactiva aprobado por RS N° 216-2004/SUNAT, Art. 13)

Lo anterior y en relación con el proceso colombiano, muestra en Perú, un proceso más ordenado y más efectivo en cuanto al proceso de requerimiento del deudor y su proceso de pago, ya que se propone un tiempo de siete días hábiles (en lo que podríamos considerar etapa persuasiva), para que el contribuyente se haga cargo de su deuda y retribuya el Estado esta obligación, luego presenta una segunda etapa en donde si no se ha cancelado esta obligación el ejecutor coactivo mandará orden en la que se especifique una medida de embargo sobre cuentas bancarias, bienes, acciones etc.

Así mismo, se encuentran las siguientes características en cuanto a la Resolución de Ejecución Coactiva, indicando que se fundamenta según Moreano en:

“el principio de celeridad procesal es expedito, prima el interés público sobre el interés particular, hay responsabilidad administrativa civil y penal para el ejecutor como para el auxiliar coactivo de la forma como se efectúa la cobranza coactiva, de no pagar la deuda se procede a dictar medidas cautelares, es inimpugnable solo proceden los recursos si se agota la vía administrativa, se busca que se pague una cantidad de dinero y en casos excepcionales, de otros bienes”. (2014, p. 35)

Ahora bien, como ya se ha mencionado, las partes que intervienen en el proceso coactivo, según la legislación peruana son:

“el ejecutor coactivo que es el funcionario de la administración pública, el ejecutado que es el deudor. Asimismo, trata igualmente, de la facultad de la auto tutela de la administración pública que consiste en ejecutar sus propias resoluciones sustentándose en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones, permitiendo que la administración haga cumplir sus actuaciones sin necesidad de recurrir al poder judicial”. (Moreano 2014, p. 35)

Sin embargo, en relación con el proceso coactivo colombiano, deja ver que no se cuenta con una asignación de funcionarios encargados de llevar acabo el recaudo de obligaciones, tal y como sucede en el caso peruano, por lo que resultaría importante contar con una debida organización administrativa que conlleve a la celeridad y eficacia de este proceso en cuanto a la definición de estructuras administrativas que regularicen este proceso coactivo en Colombia.

b. Ecuador

De otro lado, en el caso ecuatoriano, el proceso de coactivo se encuentra consagrado en el código Orgánico Territorial que el cobro de créditos a favor del gobierno regional, provincial, distrital o cantonal se ejercerá a través de los tesoreros o respectivos funcionarios de recaudo. Así mismo, “la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010, Art. 350).

En cuanto al objeto de la acción coactiva está encaminado a buscar “hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento” (Código de Procedimiento Civil, 2005, Art. 941), en el caso ecuatoriano interviene el Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley.

Ahora bien, en cuanto al objeto del procedimiento coactivo en Ecuador, según el código de procedimiento civil se establece que la “Jurisdicción Coactiva tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que se deba al Estado y a las demás instituciones del sector público que en dicha norma se señalan” (Art. 993), de igual forma esta jurisdicción “se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior; es decir, por funcionarios administrativos” (Art. 994).

De otro lado, es interesante ver que el proceso coactivo en Ecuador en la práctica también es conocido como Juicio coactivo, sin embargo Triviño (2010), argumenta que no debe ser considerado como tal, ya que, “comparecen solo dos partes, en la que el coactivado es sometido al poder de la administración que le exige el cumplimiento de una obligación y este proceder no reúne las características de una controversia judicial” (en Cabezas, 2016, p. 18), ya que se configura una naturaleza de carácter administrativo, no se presentan las tres partes intervinientes en un proceso, como lo es el juez, actor y demandado, por tanto se da en la etapa

probatoria, las providencias y autos que se dictan no son susceptibles de recurso alguno, es decir no hay sentencia.

A partir de lo anterior es de considerar que estas características mencionadas como lo son el Juez, demandante y demandado, no hacen parte del proceso de cobro coactivo en Colombia, ni tampoco se observa dentro del proceso colombiano de que existan etapas probatorias o sentencias que sustenten el procedimiento coactivo, por lo contrario, se habla es de actos administrativos, es decir, una vez más afirmando la naturaleza del cobro coactivo.

En ese mismo sentido, dentro del proceso coactivo ecuatoriano, se conocen tres etapas que han estado cargo del servicio de Rentas Internas (SRI), entidad que es responsable de la administración de los tributos, estas son: “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” (Galarraga & Pinto, 2013, p.1).

En el caso colombiano se muestra que las etapas del cobro coactivo respecto del funcionamiento en Ecuador, se relacionan de manera similar, sin embargo, hay que hacer énfasis en que el proceso ecuatoriano delimita claramente las etapas del cobro coactivo. Por el contrario, en Colombia se conocen solo dos etapas, la primera indicando el cobro persuasivo, donde antecede como función la identificación de la cartera pendiente por cobrar, y a continuación de no llegarse al recaudo efectivo continuar con el cobro coactivo.

c. México

En la legislación mexicana, este procedimiento se denomina Procedimiento Administrativo de ejecución (PAE) y es usado en busca del recaudo de contribuciones e impuestos, por lo tanto, su “finalidad no es la resolución de la controversia, sino la recaudación de lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el contribuyente” (Rodríguez Lobato, 2002, p. 144). Lo anterior fundamentado en la necesidad de que el estado logre la recaudación de sus obligaciones pendientes de tal modo que solo se vincule el procedimiento administrativo, sin tener que recurrir a un proceso en tribunales y un procedimiento judicial.

Ahora bien, la legislación peruana ha designado como garante del recaudo de obligación pendientes a favor del Estado a la Procuraduría de la defensa del contribuyente, la cual establece ciertas características para que se identifique un proceso de cobro coactivo, dentro de esas se encuentran:

Que exista una obligación de pago a cargo de un contribuyente determinado; Cuando dicha obligación no haya sido debidamente liquidada; es decir, que no se haya pagado el crédito fiscal; La obligación debió ser notificada debidamente al contribuyente haya sido notificada debidamente al contribuyente; Que la obligación fiscal tenga el carácter de exigible; es decir, que haya transcurrido el plazo que señala la ley para realizar el pago” (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, MEXICO).

De otro lado, se encuentra una diferencia en cuanto a los términos de cobro del proceso coactivo de Ecuador y Perú, ya que se extiende el periodo de recaudo, de tal manera que, en México,

“El Fisco federal, en su carácter de acreedor fiscal, puede exigir el pago del crédito existente a los contribuyentes en forma coactiva, cuando no hayan sido cubiertos o debidamente garantizados a su satisfacción, en este sentido, las autoridades fiscales podrán iniciar el procedimiento administrativo de ejecución dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que se hubieren notificado los actos que lo determinen”. (García López-Guerrero, 2000, p.73)

Lo anterior, deja ver las similitudes existentes en concordancia con el caso colombiano, ya que se establecen periodos de cobro de las obligaciones y delimitaciones en las etapas programadas para realizar estos recaudos, asimismo, se presenta una naturaleza de carácter administrativo ya que no intervienen otras autoridades judiciales que se involucren en el desarrollo de cobro coactivo.

d. República Dominicana

En el caso de República Dominicana, se presenta la situación de que las facultades para realizar un cobro tributario no se le han atribuido a la administración como una característica exorbitante, ya que se considera una función que le corresponde al estado a través de sus funcionarios realizar el cobro de su cartera pendiente, en ese mismo sentido el código tributario establece el procedimiento para su legalización en cabeza del ejecutor administrativo quien, requerirá al “deudor en el plazo de 5 días a partir del día siguiente de la notificación, pague el monto del crédito en ejecución u oponga excepciones en dicho término, bajo apercibimiento de iniciar en su contra el embargo de sus bienes” (Código Tributario, 1992, Art. 91).

Así mismo, este procedimiento ejecutivo según la legislación Republica Dominicana y en relación con el proceso colombiano presenta similitudes en cuanto las características de mandamiento de pago, ya que deberá incluir la identificación del deudor, la referencia del título ejecutivo en el que se plasma la deuda tributaria, los recargos, intereses, costas, gastos causados hasta la fecha y el apercibimiento en caso de no obtener el pago. (Código Tributario, 1992, Art. 92).

En otro aspecto, tal y como lo sugiere Pérez, el proceso coactivo en república dominicana implica una continua evolución que busca adecuarse a las necesidades actuales de la sociedad y del tributo que recauda en beneficio del cumplimiento de sus funciones, en donde, “la responsabilidad no es sólo de la Administración Tributaria, sino que recae además sobre el Ministerio de Hacienda, como institución responsable de la política tributaria, proponer las modificaciones en la normativa” (2014, p. 110).

e. Guatemala

De otro lado, en Guatemala el proceso coactivo se conoce como Proceso Económico Coactivo y se define como “el medio por el cual el Estado cobra sus adeudos, que los particulares tienen con éste, los que deben ser líquidos, exigibles y de plazo vencido y preestablecidos legalmente a favor de la Administración Pública”. (Calderón Morales, 1999, p.308). Asimismo, “La jurisdicción en materia económica coactiva se ejerce por los jueces privativos de la materia del Tribunal de

Cuentas en el Departamento de Guatemala por los jueces de primera instancia en los otros Departamentos de la República” (Decreto 1126, 1956, Art. 45)

Por lo tanto, se encuentra una gran diferencia con el proceso coactivo en Colombia, ya que en el caso colombiano el desarrollo de este procedimiento es de naturaleza administrativa contrario al caso en Guatemala donde su naturaleza se establece de carácter judicial, en tal sentido Figueroa Patzan (2009), indica que:

“El procedimiento económico coactivo surge del incumplimiento del contribuyente con el fisco, respecto a deudas tributarias. Por lo que resulta necesario requerirles a los contribuyentes el pago de forma coactiva, para lograr el pago del crédito fiscal, siendo este parte fundamental de los recursos del Estado. En Guatemala se necesita de la intervención de Juez para llevar a cabo el procedimiento de ejecución, ya que solamente por medio de una decisión judicial se coacciona a una persona determinada a cumplir una obligación por medio de la expropiación de ciertos bienes, como es el caso de las ejecuciones expropiativas sobre el patrimonio del deudor”. (p.20)

En los supuestos anteriores, se identifica que la autoridad judicial es la encargada de llevar a cabo el proceso de cobro coactivo, en función de que esta es la única que puede coaccionar a una persona para lograr el recaudo, es decir,

“El juez dará trámite a la demanda interpuesta por la parte actora y en la resolución mandará a requerir de pago al obligado y en caso de no cancelar en el acto del requerimiento, el notificador en su calidad de ministro ejecutor trabará embargo en bienes suficientes que alcancen a cubrir el adeudo. En la misma forma en dicha resolución el juez previene al demandado que debe de manifestar su oposición bajo el apercibimiento de continuar el trámite en su rebeldía y para el efecto le da audiencia por el plazo de tres días”. (García & García, 2010, p. 89)

Lo anterior involucra que las decisiones judiciales como ya se han mencionado en cuanto a su caracterización judicial, pueden ser revisadas y modificadas en otras instancias por otra autoridad judicial, mientras que el caso colombiano las decisiones mediante acto administrativo, aunque pueden ser modificadas, están en primeras instancias se hará por la misma administración.

En ese mismo sentido, hay que destacar que no solo países como Guatemala emplean el Cobro coactivo como procedimiento que incluye la decisión Judicial, ya que otros países como “Brasil, Uruguay, y Venezuela entre otros, hacen efectivas sus obligaciones tributarias dentro de un proceso Judicial”. (Villegas, 2002, p.480)

A partir de lo anterior, se puede evidenciar que, aunque existen diferencias en la determinación de plazos considerados para que los funcionarios asignados realicen el recaudo de las obligaciones tributarias a favor del Estado, el fin en sí mismo del proceso coactivo se encuentra orientado en lograr el interés general a través del cumplimiento de sus fines, y del desarrollo de sus funciones buscando una adecuada gestión en los recursos públicos que este tiene para su funcionamiento.

Sin embargo, hay que enfatizar que las legislaciones internacionales estudiadas establecen procesos más ordenados en cuanto a: (i) la ejecución de este procedimiento, deja ver el establecimiento de plazos razonables que permiten establecer control eficaz en cuanto a cada etapa del proceso coactivo, (ii) La delimitación de funciones de quienes adelantan este proceso permite que sean funcionario especializados permanentes los que desarrollen el recaudo de cartera

a favor del tesoro público evitando al máximo situaciones irregulares y la movilidad de personal que entorpece estas actividades y (iii) en el caso colombiano vs el proceso en Guatemala se encuentra que su desarrollo involucra la participación de un tercero independiente que es la autoridad judicial por lo que su naturaleza es índole jurisdiccional.

CONCLUSIONES

Las prerrogativas administrativas se han considerado por la doctrina administrativa como aquellas facultades con las que cuenta la administración para proteger el interés general sobre el particular y cumplir con los fines esenciales del Estado. De tal suerte que se le ha facultado de atributos como la ejecutividad, ejecutoriedad y ejecutividad forzosa las cuales, aunque son similares tienen un alcance diferente según el caso concreto. Así la primera se concreta la presunción de validez de los actos administrativos y su respectiva obligación de cumplimiento, la segunda permite ejecutar un acto y la última, se atribuye el uso de prerrogativas de poder público para hacer cumplir el contenido del acto administrativo que se pretende ejecutar.

Ahora bien, la prerrogativa administrativa de cobro coactivo como lo ha denominado la Ley 1437 de 2011 se constituye en una herramienta con la que cuenta la administración para recuperar recursos que se adeudan a su favor y que se encuentran consignados en títulos ejecutivos que son claros, expresos y actualmente exigibles. Para ello, se ha contemplado una serie de directrices normativas que regulan esta actuación, así por ejemplo el artículo 100 de la precitada ley señala: en primer lugar, las que tengan reglas especiales se regirán por ellas, en segundo lugar, las que no tengan reglas especiales se regirán por la dispuesto en las normas y en el Estatuto Tributario y tercero, las obligaciones de carácter tributario se adelantaran bajo las disposiciones del Estatuto Tributario. (Ley 1437, 2011)

En cuanto a la naturaleza de procedimiento de cobro coactivo, se ha dejado claro que por su proceso es de carácter administrativo, ya que esta ha sido el resultado del agotamiento de un proceso administrativo establecido por el legislador en busca del recaudo de recursos que contribuyan a su funcionamiento, por lo tanto se confiere la posibilidad de hacer un cobro directo sin necesidad de recurrir a la vía judicial y darle agilidad a la ejecución de acciones en beneficio del Estado.

De igual forma, se considera un proceso netamente administrativo, ya que el legislador le da facultad a la administración de ser capaz de realizar el recaudo de obligaciones, teniendo en cuenta la prevalencia del interés general sobre el individual, donde son los mismos funcionarios quienes realizan el proceso de cobro o recaudo pues se encuentran investidos con funciones administrativas para ejecutar obligaciones a su favor que deben cumplir ciertos requisitos para ser exigibles.

En este punto ha surgido una problemática en torno al papel de la administración quien a través de sus funcionarios adelanta el procedimiento de cobro coactivo pues se han visto falencias en eventos particulares de este proceso que son la notificación del título ejecutivo, la declaración de la prescripción, la determinación de ejecutoriedad del acto administrativo y la garantía de un recurso adecuado frente a la administración para ejercer su derecho de defensa y materializar a cabalidad los postulados del debido proceso.

En el primer caso, la prerrogativa de cobro coactivo no existe claridad por parte de las instituciones como se debe desarrollar el procedimiento de cobro coactivo. En tal caso no puede concebirse como una facultad exorbitante toda vez que bajo los postulados del Estado Social de Derecho el uso de prerrogativas a favor del Estado debe ejercerse en consonancia con las garantías fundamentales a los ciudadanos lo que implica reconocer un proceso donde se debe identificar el alcance exacto de la obligación, tiene que haber sido notificado correctamente, la fijación del plazo de ejecución debe ser precedida por el apercibimiento.

En este punto, es pertinente enfatizar que ante la necesidad de realizar el recaudo de las obligaciones a favor del Estado no existe claridad en cómo se debe realizar la fase cobro persuasivo que es el primer escenario de acercamiento del administrado con la entidad lo cual se deja a criterio de la entidad y de otro lado, este hecho puede denotar tensiones entre el reconocimiento de las garantías mínimas fundamentales y la preservación del interés general. Así mismo, no deja claro cuáles son las herramientas para la defensa del administrado quien debe someterse a la normativa descrita en el Estatuto Tributario.

En segundo lugar, al no realizarse de forma adecuada el proceso de notificación se obstaculiza el derecho de defensa y contradicción pues para el administrado no es claro qué clase de recursos puede interponer y en que término. Esto conlleva a impedir que se acceda a la revisión jurisdiccional pues el acto en cuestión no adquiere ejecutoriedad y conlleva a que no produzca los efectos jurídicos según sea el caso.

En tercer lugar, se evidencia que en la medida que no se tiene claro por parte de los funcionarios cómo debe adelantarse el procedimiento, se dejan pasar los tiempos establecidos dando lugar a fenómenos como la pérdida de fuerza ejecutoria y la prescripción. Lo anterior, conlleva a que los procesos se desarrollen de forma acelerada sin tener en cuenta las reglas del proceso para cumplir la finalidad de recaudo de las obligaciones.

Por último, aunque la normativa contempla la posibilidad de acudir a la Jurisdicción Contenciosa con el fin de revisar las actuaciones desarrolladas esta regla general no ha logrado ser matizada cuando colisionan las garantías fundamentales en el proceso coactivo como lo afirma Castro Loria (2006). De lo anterior se desprende que, aunque la prerrogativa de cobro coactivo es compatible con la constitución se debe aceptar que su régimen se ha transformado de modo que el uso de esta prerrogativa ya no es la regla general, sino que es de carácter ordinario y general subordinado a la revisión judicial.

Es en esta medida, se propone retomar al proceso judicial de proceso coactivo que se planteaba hasta el Decreto 2503 de 1987 pues si la administración quiere recuperar dineros a su favor que son fundamentales para cumplir sus fines sería indispensable presentarle un proceso ante un tercero denominado Juez, que sea autónomo en sus decisiones y que lo desarrolle de forma rápida y eficaz a través de una resolución que haga tránsito a cosa juzgada con el máximo de garantías constitucionales reconocidas, ya que como se contempla en la actualidad este

proceso lo que hace es ralentizar el recaudo de obligaciones pues no analiza el costo-beneficio de sus actividades.

La solución a estas problemáticas las podemos identificar a la luz del debido proceso como eje central de las actuaciones, pues, aunque no se encuentra de forma taxativa, si es un hecho tratado jurisprudencialmente que también se constituye en un eje fundamental del proceso administrativo. En tal sentido, “los derechos fundamentales ostentan mejor condición jurídica que los principios de la actividad administrativa en un Estado social y democrático de Derecho la Administración pública” (Sendin, Rodríguez-Arana, p. 63)

En ese sentido, todos los procesos deben seguir lo dispuesto en la normativa—y fuera del debate de si se trata de actuaciones de trámite- con que pueda obrar la administración no puede olvidar que el límite al desarrollo de las prerrogativas con que se han dotado son precisamente las garantías mínimas fundamentales y el debido proceso —con todos los derechos que se encuentran inmersos en el- que han sido reconocidos en un sinnúmero de tratados internacionales que se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través del bloque de constitucionalidad.

Aunque este proceso administrativo tiene como finalidad dar cumplimiento a los fines del Estado. También debe reconocerse que se contempla entre los deberes del Estado garantizar los derechos fundamentales y principios constitucionales de los ciudadanos y esto se consigue a través del desarrollo de escenarios adecuados

para la defensa de sus derechos y la defensa del interés general sobre el particular al mismo tiempo.

Esta preocupación también se ha extendido a diferentes países latinoamericanos para quienes ha sido fundamental el desarrollo de escenarios garantistas para sus administrados. En tal sentido, se han desarrollado dos tendencias a saber: en el primer caso, existen países en los cuales el juez es el único que puede compeler al obligado al cumplimiento de la obligación y en el segundo caso, la ejecución del acto administrativo es propia de la administración.

Ahora bien, el proceso coactivo, es un proceso habitual para países como Perú, Ecuador, México, República Dominicana, entre otros, sobre los que conviene resaltar algunas características que pueden mejorar el proceso coactivo en Colombia desde la perspectiva del derecho comparado así:

En primer, lugar debe optarse por establecer plazos razonables que permitan hacer un control adecuado de la recaudación desde el primer acercamiento que se tiene con el deudor, es decir, la reglamentación de una etapa de cobro persuasivo no solo debe ser un acto de costumbre en las instituciones. Lo anterior, en la medida de que este primer acercamiento puede constituir el éxito del recaudo siendo eficaces en el desarrollo de las reglas procesales que se contemplan en la normativa.

En segundo lugar, el funcionario que realiza el procedimiento de cobro coactivo debe ser especializado y su cargo debe ser como sucede como en Perú, Ecuador y

México, de tal forma que en razón a su especialidad puedan realizar de forma adecuada este procedimiento y en tercer lugar, resulta importante el aporte desarrollado por la legislación de Guatemala, donde el proceso se realiza desde la participación del órgano judicial lo que permite que se desarrolle un control íntegro de las decisiones en las diferentes etapas, esto es la producción del título ejecutivo, el auto de mandamiento de pago y la consecuente ejecución.

Sin embargo, no se habla solamente de un nuevo actor que es el juez, sino de uno que conozca específicamente estas temáticas como lo hacían algunos funcionarios en los inicios del desarrollo del proceso coactivo en Colombia, lo que conllevaría a mejorar la situación de incertidumbre que sufren algunos administrados.

De igual forma es importante destacar que aunque el proceso coactivo en Colombia es de naturaleza administrativa, tal como se ha mencionado en el derecho comparado, el proceso coactivo colombiano podría adoptar la naturaleza Judicial, ya que este le permitiría tener imparcialidad por parte de los funcionarios que ejercen estos recaudos, así mismo generarían garantías procesales para el desarrollo de estas funciones.

Por último, es necesario que la legislación actualice la normatividad existente en cuanto al cobro coactivo, ya que las necesidades de la sociedad han cambiado y es relevante garantizar el debido proceso a los deudores, con el fin de hacer más

efectivo el recaudo de las obligaciones y de la validez de las acciones administrativas del Estado.

De tal suerte, es necesario que se establezca un balance entre los efectos de la prerrogativa de cobro coactivo y el debido proceso, en el sentido de generar más garantías al administrado que le permita ejercer el derecho de contradicción, priorizar los derechos fundamentales y el debido proceso cuando se genere tensión en la salvaguarda del interés general.

LISTA DE REFERENCIAS

Bibliografía

- Aldana, L. L. L. H. (2016). Comparativo De Los Alcances De La Ejecución Forzosa Civil En El Cobro Coactivo Por Las Administraciones De América Latina. San Salvador
- Berçaitz, M. Á. (1980). Teoría general de los contratos administrativos. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Barcelona Llop, J. (1998) Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander.
- Calderón Morales, H. (1999). Derecho procesal administrativo. Guatemala: Ed. Llerena, p.308
- Castillo Contreras, Flora. (2009). La cobranza coactiva en la Administración Tributaria: Facultad, oportunidad y eficiencia. Pág. 54

- Colombia, Ministerio de Hacienda y crédito público (2007) Manual de cobro administrativo coactivo para entidades territoriales. Bogotá: Dirección de Apoyo fiscal.
- Courtis, C. (2006). El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (5), 33-65.
- Devis Echandia, H. (2013). *Teoría General del Proceso*. Aplicable a toda clase de procesos. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Devis, H. (1999). *Compendio de derecho procesal*. Tomo I. *Teoría general del proceso* (12a ed.). Bogotá: Temis. En Jiménez Ramírez, M. C., & Yáñez Meza, D. A. (2017). Los Procesos De Única Instancia en El Código General Del Proceso: La Garantía Constitucional Del Debido Proceso Y La Doble Instancia. *Prolegómenos Derechos y Valores*, 20(39), 87–104.
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Décima Edición. Buenos Aires: Editorial
- Escobar Vélez, E. (2003). *El Proceso de Jurisdicción Coactiva*. Medellín: Señal Editora. p. 13
- Esteverri Martínez, E; López Martínez, J; Pérez Lara, J M; Damas Serrano, A (2019) *Manual práctico de derecho Tributario*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Ferrada Bórquez, J. C. (2007). Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno. *Revista de derecho (Valdivia)*, 20(2), 69-94.
- Ferrada Bórquez, J. C. (2008). Las potestades públicas de la Administración del Estado en la tutela de los intereses públicos: a propósito de la sentencia 634/2007 del Tribunal Constitucional. *Revista de Derecho*, 15(1), 115-138.
- Figuerroa Patzan, M. (2009). *Unificación del procedimiento económico coactivo atendiendo al principio de igualdad en la constitución política de la república de Guatemala*. Recuperado de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7969.pdf
- Foronda, Á., Guillermo, L., & Moreno Luna, J. P. (2016). Los privilegios que obtiene el Estado con el cobro coactivo.

García de Enterría, E. (2000). Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas.

García de Enterría, E y Fernández, T. R. (1997). Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas.

García Oviedo, Carlos. (1957). Derecho administrativo, España, Editorial Casa Enriga Martínez Useros, ELSA, sexta Edición. pág. 404

Garrido Falla, F. (2015). Tratado de Derecho Administrativo Parte General (Vol.1), Decimocuarta edición. Editorial Tecnos. En Fernández Arbeláez, I. M Manual de derecho Procesal. Colombia: Universidad la Gran Colombia Seccional Armenia.

Gayoso, G. A. (2010). A vueltas con la discrecionalidad administrativa. Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política, 4(1), 127-150.

Güechá Medina, C.N. (2006). Falacia de las cláusulas exorbitantes en la contratación estatal. Revista Opinión Jurídica, 5(10), 33-47.

Haro Anyé, R. (2014). El procedimiento de apremio. Recuperado de <https://ddd.uab.cat/record/119045>

Jiménez González, A. (2009). Lecciones de Derecho Tributario. Editorial Thomson.

Lara Ortiz, M.L. (2018). Derecho Administrativo Introducción al Derecho Público. Valencia: Tirant Lo Blanch

Ley del Tribunal de Cuentas. (1956). Congreso de la República de Guatemala, Decreto g1126.

López Peña, E. L. (2015). Conceptos Jurídicos Indeterminados y discrecionalidad administrativa. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

Marienhoff, M.S. (1982). Tratado de Derecho Administrativo. Argentina: Editorial Abeledo-Parrot.

Martínez Villegas, T. (2013). El Cobro Coactivo en Sede Administrativa: Propuesta para su aplicación por parte de la Administración Tributaria costarricense. Tesis de

Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Vii y 348

Martínez-Ferro, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Estudios socio-jurídicos*, 12(1), 405-427.

Mauricio Subirana, S. (2013). *Derecho Financiero y Tributario*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Meilán Gil, J. L. (2013). Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: Propuesta de revisión. *Revista de administración pública*, (191), 11-41.

Menéndez Moreno, A. et al. (Sf). *Derecho financiero y tributario. Parte general*. p. 340

Muñoz, X. R. A. (2012). El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública. *La justicia uruguaya: revista jurídica*, (145), 3-18.

Muñoz Machado, S. (2015a). *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general*. Tomo I, Historia de las instituciones jurídico-administrativas. Madrid: BOE. pp. 44 a 49.

Muñoz Machado, S. (2015b). *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general*. Tomo III, Los principios de constitucionalidad y legalidad. Madrid: BOE. pp. 217 a 350.

Muñoz Machado, S. (2015c). *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general*. Tomo XII, Actos administrativos y sanciones administrativas. Madrid: BOE. pp. 106 a 138.

Olivares, G. Q. (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal. *Revista de administración pública*, (126), 253-296.

Ordoñez, J. (2015). El procedimiento de cobranza como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos. *THÉMIS- Revista de Derecho*. No. 32., 43-50.

- Ortells Ramos, M. (1984). Aproximación al concepto de potestad jurisdiccional en la Constitución Española. Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, (3), 472.
- Ortiz Ortiz, E. (1981). Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública. Revista del seminario internacional de derecho administrativo, Colegio de Abogados.
- Ossa Arbeláez, J. (2009). Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Colombia: Editorial Legis.
- Pamplona, F. (2017). Legitimidad, Dominación y Racionalidad en Max Weber. Economía y Sociedad., (8), 187-200.
- Parra Ortiz, H. F. (2010). El proceso administrativo de cobro coactivo. Colombia: Editorial Nueva Legislación.
- Patiño Mariaca, D.M. (2005). Un acercamiento a la justicia desde el proceso contencioso administrativo. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Pérez, E. (2014). El debido proceso administrativo para la aplicación de los tributos en República Dominicana. Cuadernos de formación. Colaboración 18.
- Polo Figueroa, J.A. (2001). Elementos de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Ramírez-Torrado, M. L.; Aníbal-Bendek, H. V. (2015). Sanción administrativa en Colombia. Universitas, 64(131), 107-148.
- Rescia, V. M. R. (1998). El Debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Libro Amicorum.
- Rodríguez Lobato, R. (2002). Derecho fiscal, 2 ed., México, Oxford. pp. 237-245.
- Rodríguez, G. H. (1985). Derecho Administrativo Disciplinario. Doctrina. Legislación. Jurisprudencia. (2). Ed. Librería Profesional. P.6
- Rodríguez-Arana, J. (2008). Las prerrogativas de la administración en los contratos de las administraciones públicas. España. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña (AFDUDC). 12.

- Saborio Valverde, R. (2002). Eficacia e invalidez del acto administrativo. San José: Editotial Juricentro.
- Sánchez Zuraty, M. (2009). Jurisdicción Coactiva. 3ª. Ed. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Serra Rojas, A. (2001). Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. p. 52-66
- Sotelo Castañeda, E. (1996). Algunas reflexiones sobre el procedimiento de cobranza coactiva de Tributos. Revista Themis N. 34, Lima. En Huamán, J. A. E. El Procedimiento de Ejecución Coactiva. Revista de Derecho administrativo, (11), 233-244.
- Stake Robert, C. (1995). The Art Of case Study Research. California, USA: Sage Publications.
- SUNAT. (2011). Facilita la presentación de Escritos en el procedimiento de cobranza Coactiva a cargo de las dependencias de Tributos Internos, Mediante la Aprobación de Formulario Virtual. [Resolución de Superintendencia 057/11]
- Toscano López, F. H. (2013). Aproximación conceptual al "acceso efectivo a la administración de justicia" a partir de la teoría de la acción procesal. Revista de Derecho Privado, (24), 237-257.
- Villegas, H.B. (2002). Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Astrea. Edición 8.
- Witker Velázquez, J. (1986). Cómo elaborar una tesis en derecho (pautas metodológicas y técnicas para el estudiante investigador del derecho). Madrid, Edit. Civitas.
- Younes Moreno, D. (2016). Derecho Constitucional Colombiano. Colombia: Editorial Legis.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado, (28 de enero de 2010). [M.P. William Zambrano Cetina].
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y servicio Civil Consejo de Estado Concepto del 19 de diciembre de 1980. [M.P. Humberto Mora Osejo].

Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil Rad. (29 de enero de 2015). 11001-03-06-000-2014-00271-00(C). [M.P. William Zambrano Cetina].

Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil. (22 de octubre de 2012). Rad. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). [M.P. Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Quinta. (24 de marzo de 2011). Rad. 85001-23-31-2010-00160-01(AC). [M.P. Mauricio Torres Cuervo].

Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Segunda. (12 de abril de 2018). Rad. 25000-23-42-000-2014-04339-01(3223-17). [M.P. William Hernández Gómez].

Consejo de Estado, Sala de consulta. (4 de abril de 2017). Rad. 11001-03-06-000-2016-00210-00(2316). [M.P. Álvaro Namén Vargas].

Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Quinta. (12 de febrero de 2019). Rad. 20001-23-33-000-2014-00168-01. [M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez].

Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Tercera. (10 de noviembre de 2005). Rad. 13920. [M.P. Alier E Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Cuarta, sala plena de lo contenciosa. (14 de julio de 2016). Rad. 05001-23-31-000-2009-01010-01. [M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez].

Corte Constitucional. (8 de junio de 2000). Sentencia C-066. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (18 de abril de 2013). Sentencia C-224. [MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional. (12 de enero de 1993). Sentencia C-1114. [M.P. Jaime Cordoba Triviño].

Corte Constitucional. (17 de febrero de 1997). Sentencia T-073. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (25 de noviembre de 2003). Sentencia T-073. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (12 de diciembre de 2012). Sentencia T-1082. [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Corte Constitucional. (12 de febrero de 2001). Sentencia T-165. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (28 de julio de 1999). Sentencia C-539. [M.P. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. (24 de junio de 1992). Sentencia T-428. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (16 de febrero de 2011). Sentencia C-089. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Suprema de Justicia, Sala de casación Penal. (17 de agosto de 2017). Sentencia SP 12531. [MP Fernando Alberto Castro Caballero].

Corte Suprema de Justicia, Sala de casación de Tutelas. (21 de Julio de 2018) Sentencia SP 8060. [MP Luis Antonio Hernández Barbosa].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales. (13 de agosto de 1936) Sentencia G.J. No. 1911. [MP Fernando Alberto Castro Caballero].

Corte Constitucional de Colombia. (09 de junio de 2005). Sentencia T-604. [MP. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional de Colombia. (28 de junio de 2017). Sentencia T-412. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional de Colombia. (13 de agosto de 2002). Sentencia C-649. [MP. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional de Colombia. (26 de junio de 2008). Sentencia T-628. [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Leyes y Decretos

Congreso de Colombia. (02 de Julio de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de Colombia. (14 de julio de 1997). Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. [Ley 383 de 1997]. DO: 43.083.

El presidente de la República. (30 de marzo de 1989). Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. [Decreto 624 de 1989]. DO: 38.756.

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 2009). Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1369 de 2009]. DO: 47.578.

Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. [Ley 788, 2002]. DO: 45.046.

Presidente de la Republica Perú. (19 de agosto de 1999). Texto único ordenado del Código Tributario. [Decreto Supremo No 135-99-EF].

Jefatura del Estado España. (17 de diciembre de 2003). Ley General Tributaria. [Ley 58 de 2003].

Constitución política de Colombia, Ed. Legis.

Presidente de la Republica de Colombia. (30 de marzo de 1989). Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. [Decreto 624 de 1989]. DO: 38.756.

Presidente de la Republica de Colombia. (19 de febrero de 1954). Por el cual se inviste de jurisdicción coactiva a los Jueces de Ejecuciones Fiscales de los Departamentos para hacer efectivos los alcances deducibles a cargo de empleados municipales ya a favor de los Tesoros de los Municipios. [Decreto 514 de 1954]. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/decreto_0514_1954.htm.

Presidente de la Republica de Colombia. (17 de Julio de 1964). Por el cual se modifica el régimen sobre jurisdicción coactiva y se dictan otras disposiciones en materia fiscal. [Decreto 1735 de 1964]. DO. 31433.

Presidente de la Republica de Colombia. (24 de junio de 1966). Por el cual se dictan normas sobre valorización. [Decreto 1604 de 1966]. DO. 31979.

Presidente de la Republica de Colombia. (14 de mayo de 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. [Decreto 1333 de 1986]. DO. 37466.

Presidente de la Republica de Colombia. (29 de diciembre de 1987). Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. [Decreto 2503 de 1987]. DO. 38168.

Infografía

Alcaldía General De La Alcaldía Mayor De Bogotá. Concepto 017 de 2005. Consulta sobre cobro coactivo. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17454>.

Carvajal Sánchez, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. Revista Digital De Derecho Administrativo, (4), 7-21. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2765>.

Cassagne, J. C. La discrecionalidad Administrativa. Recuperado de:
http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_discrecionalidad_administrativa.pdf.

Fajardo Ávila, J. (2015). Proceso de jurisdicción coactiva: el derecho de defensa como falta al derecho sustancial. Recuperado de
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6289/PROCESO%20DE%20JURISDICCION%20COACTIVA.pdf;jsessionid=8FCE1E405F8410D76630152B870B5DB7?sequence=2>.

Carmona Tinoco, J.U. (2007). La división de poderes y la función jurisdiccional. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/latinoamericana-derecho/article/view/21371/19044>.

García y García, E. (2010). Suspensión del proceso económico coactivo al no concluir el proceso contencioso administrativo. Recuperado de
http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_8617.pdf.

CIDH. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. Recuperado de
<https://www.cidh.oas.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodescv.sp.htm>.

Moreano, C. (2014). Revista UPC de Economía y Derecho Perú. Recuperado de revistas.upc.edu.pe/index.php/economia/article/view/305.

Carvajal Ramírez, M. Igualdad, debido proceso y defensa en el proceso de cobro coactivo en Perú, República dominicana y Ecuador (2015). Recuperado de
[https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14020/Trabajo%20de%20Grado%20\(Mayo%2026%202015%20Aprobado\).pdf;jsessionid=AA2C485E847F492A86DC89B5B5C77A5C?sequence=2](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14020/Trabajo%20de%20Grado%20(Mayo%2026%202015%20Aprobado).pdf;jsessionid=AA2C485E847F492A86DC89B5B5C77A5C?sequence=2).

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Cultura Contributiva. Recuperado de:
[https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/junio6/files/downloads/todo_loq_contribuyente_junio\[2\].pdf](https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/junio6/files/downloads/todo_loq_contribuyente_junio[2].pdf).

Derecho Ecuador. (2018). La Coactiva o Procedimiento Administrativo. Recuperado de
<https://www.derechoecuador.com/la-coactiva-iquestjuicio-o-procedimiento-administrativo>.

Dirección General de Impuestos Internos Republica dominicana: Código Tributario. Ley No. 11-92 Recuperado de
<https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/11-92.pdf>.

Galarraga, & Pinto. (2013). Mejoramiento y optimización del proceso de cobro de deudas tributarias del servicio de rentas internas. Recuperado de 2014, de
http://repositorio.espe.edu.ec.edu.ec/handle/21000/8321_201.

Superintendencia de sociedades, Oficio 220-045613. (15 de junio de 2012). Recuperado de:
https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_conceptos_juridicos/32427.pdf.

Contraloría General de la Republica. (2013). Contraloría delegada investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva. Recuperado de
<https://estrategicos.contraloria.gov.co/cdisc/documentos/244.pdf>.

Parra Ortiz, H. (2010). El proceso administrativo de cobro coactivo. Recuperado de
<https://doctrina.vlex.com.co/vid/naturaleza-procedimiento-cobro-coactivo-396754810>.

Concepto 017 de 2005. Consulta sobre cobro coactivo. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Recuperado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17454>.

Rodríguez-Arana, J; Sendin, M.A. (2009). Derecho Administrativo Español, Tomo II.
Recuperado de:
<https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/11911/9788497454490.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.