

ANÁLISIS DE LA INEXISTENCIA DEL TÍTULO EJECUTIVO EN EL COBRO
COACTIVO DE LA RETENCIÓN EN LA FUENTE EN COLOMBIA: LA INEFICACIA DE
PLENO DERECHO VS. EL DEBIDO PROCESO.



LUISA FERNANDA MENDEZ RODRIGUEZ



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE LA EMPRESA Y EL TRIBUTO
VILLAVICENCIO
2026

ANÁLISIS DE LA INEXISTENCIA DEL TÍTULO EJECUTIVO EN EL COBRO
COACTIVO DE LA RETENCIÓN EN LA FUENTE EN COLOMBIA: LA INEFICACIA DE
PLENO DERECHO VS. EL DEBIDO PROCESO.

LUISA FERNANDA MENDEZ RODRIGUEZ

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de
Especialista en Derecho de la Empresa y del Tributo

Asesor

Mg. OSCAR FERNANDO QUIROGA SÁNCHEZ
Magister en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE LA EMPRESA Y EL TRIBUTO
VILLAVICENCIO

2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O. P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O. P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O. P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÒN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano de la Facultad de Derecho

Análisis de la inexistencia del título ejecutivo en el cobro coactivo de la retención en la fuente en Colombia: La ineficacia de pleno derecho vs. el debido proceso

Luisa Fernanda Méndez Rodríguez¹

Oscar Fernando Quiroga Sánchez/ Tutor²

Resumen

El presente artículo analiza la profunda tensión jurídica y doctrinaria existente entre la figura de la "ineficacia de pleno derecho" aplicable a las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pagos total (Art. 580-1 E.T.) y las garantías constitucionales del debido proceso. Específicamente, se cuestiona la práctica administrativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para iniciar procesos de cobro coactivo sobre títulos que, por mandato legal expreso, carecen de existencia jurídica y de efectos vinculantes por ser ineficaces, explorando si la ausencia de un acto administrativo previo y motivado que declare formalmente tal condición y permita al contribuyente ejercer su derecho a la contradicción, vicia la legalidad del recaudo ejecutivo y vulnera el principio de seguridad jurídica del contribuyente.

A través de un análisis detallado de la normatividad y un exhaustivo rastreo de la evolución jurisprudencial, se examina la paradoja procesal que se configura cuando el legislador en su afán de priorizar la eficiencia en el recaudo para la consecución de sus fines esenciales, pretende dotar de mérito ejecutivo (claridad, expresividad y exigibilidad) a un documento que la propia ley ha expulsado del ordenamiento jurídico.

Finalmente, se fundamenta la procedencia de la excepción de inexistencia o falta de título ejecutivo como el mecanismo de defensa técnica idóneo e infranqueable frente al cobro coactivo. Las conclusiones demuestran que, aun cuando la ineficacia en pleno derecho persigue la optimización y eficiencia del recaudo del Estado, la consecución de estos fines no puede erigirse sobre la vulneración de la seguridad jurídica, la confianza legítima y las garantías procesales del contribuyente.

¹ Contadora Pública de la Universidad de los Llanos. Trabaja en Primavera Urbana Centro Comercial y Empresarial en el Departamento de Contabilidad. Correo electrónico: fernandamenro@gmail.com

² Abogado de la Universidad Santo Tomás de Villavencio, Especialista en Derecho Urbano, Magister en Derecho y Gestión Urbana de la Universidad del Rosario, Magíster en Historia de la Universidad Sergio Arboleda. Asesor y consultor en el sector público y privado en asuntos urbanísticos, ambientales y policivos. Correo electrónico: oscarquiroga@ustavillavencio.edu.co.

Palabras claves: Ineficacia, Cobro coactivo, Título Ejecutivo, Debido Proceso, Retención en la Fuente.

Abstract

This article analyzes the profound legal and doctrinal tension between the concept of "ineffectiveness by operation of law"—applicable to withholding tax declarations filed without full payment (Art. 580-1 of the Tax Statute)—and constitutional guarantees of due process. Specifically, it questions the administrative practice of the National Directorate of Taxes and Customs (DIAN) of initiating coercive collection proceedings based on instruments that, by express statutory mandate, lack legal existence and binding effect due to their ineffectiveness. It explores whether the absence of a prior, reasoned administrative act—which would formally declare this status and allow the taxpayer to exercise their right to contest the matter—vitiates the legality of the enforcement action and violates the principle of legal certainty for the taxpayer.

Through a detailed analysis of regulations and an exhaustive review of jurisprudential evolution, the article examines the procedural paradox that arises when the legislature, in its zeal to prioritize collection efficiency for the achievement of essential objectives, seeks to confer executive force (clarity, specificity, and enforceability) upon a document that the law itself has excluded from the legal system.

Finally, the article establishes the validity of the defense based on the non-existence or lack of an enforceable title as the appropriate and robust technical mechanism to counter coercive collection efforts. The conclusions demonstrate that, although ineffectiveness by operation of law aims to optimize and ensure the efficiency of state revenue collection, the pursuit of these goals cannot be built upon the violation of legal certainty, legitimate expectations, and the taxpayer's procedural guarantees.

Keywords: ineffectiveness, coercive collection, executive title, due process, withholding tax.

Pregunta Problema

¿De qué manera el inicio de un proceso de cobro coactivo basado en una declaración ineficaz, sin la mediación de un acto administrativo previo que declare tal condición, vulnera el derecho al debido proceso y el principio de seguridad jurídica del contribuyente?

Objetivos

Objetivo General

Analizar la legalidad de los procesos de cobro coactivo fundamentados en declaraciones de retención en la fuente ineficaces, con el fin de determinar si la ausencia de un acto administrativo previo que declare dicha ineficacia configura la excepción de inexistencia del título ejecutivo y vulnera el derecho al debido proceso.

Objetivos Específicos

- Identificar los presupuestos normativos del artículo 580-1 del Estatuto Tributario y la naturaleza jurídica de la "ineficacia de pleno derecho", junto con los requisitos de claridad, expresividad y exigibilidad que debe reunir todo título ejecutivo.
- Examinar la línea jurisprudencial actual respecto a la necesidad de notificar un acto administrativo de declaratoria de ineficacia antes de iniciar la etapa de cobro coactivo.
- Evaluar las consecuencias de proponer la excepción de inexistencia del título ejecutivo como mecanismo de defensa técnica para lograr la nulidad del mandamiento de pago.

Introducción

La retención en la fuente es un mecanismo esencial de recaudo anticipado de impuestos, diseñado para optimizar el flujo de caja del Estado al obtener recursos constantes para el cumplimiento de sus fines. Bajo esta premisa, el legislador mediante el Artículo 580-1 E.T previó una consecuencia jurídica severa: la ineficacia de pleno derecho para aquellas declaraciones presentadas sin pago total, lo que significa que dichas declaraciones no producirán efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

El presente artículo analiza la legalidad de los procesos de cobro coactivo sustentados en declaraciones de retención en la fuente calificadas como ineficaces. El propósito es determinar si la ausencia de un acto administrativo previo que declare dicha ineficacia vulnera el derecho al debido proceso y el principio de seguridad jurídica del contribuyente.

Para ello, en primer lugar, se identificará el sustento normativo de la retención en la fuente y el de la figura de ineficacia en las declaraciones de retención en la fuente y los requisitos esenciales del título ejecutivo.

Seguidamente, se empleará una metodología enfocada en examinar la postura jurisprudencial respecto a la necesidad de la existencia de un acto administrativo de declaratoria de ineficacia previo al inicio de la etapa de cobro coactivo, bajo la premisa de que, sin este, existe una clara la ausencia de título ejecutivo.

Por último, se evaluarán las consecuencias de proponer la excepción de inexistencia del título ejecutivo, como mecanismo de defensa técnica.

Todo lo anterior, centrando el análisis en la paradoja contable-tributaria imperante: la Administración Tributaria (DIAN) suele utilizar como título ejecutivo una declaración que la propia ley despoja de efectos legales, pretendiendo el cobro de una obligación que, jurídicamente, es inexistente o ha sido expulsada del ordenamiento.

Capítulo 1. Marco Normativo de la Retención, la Ineficacia y el título ejecutivo

1.1.Retención en la fuente como mecanismo de recaudo

En el sistema tributario colombiano, la retención en la fuente se introdujo con el artículo 99 del Decreto Extraordinario 1651 de 1961, en el cual se facultó al Gobierno Nacional para establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, las cuales serán tenidas como buena cuenta o anticipo. (Presidencia de la República de Colombia, 1961).

En años posteriores, con la expedición del artículo 2 de la Ley 38 de 1969 hoy compilado en el artículo 367 del Estatuto Tributario (en adelante E.T.) se estableció la finalidad de la retención en la fuente. Encaminada en “conseguir en forma gradual que el impuesto se recaude en lo posible dentro del mismo ejercicio gravable en que se cause” (Presidencia de la República de Colombia, 1969).

1.2.Evolución normativa del artículo 580-1 del Estatuto Tributario y la ineficacia de pleno derecho

En la búsqueda por garantizar el cumplimiento eficaz de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, cuya sostenibilidad financiera depende del flujo oportuno de los recursos, resulta imperativo analizar la figura de la ineficacia de pleno derecho, consagrada en el artículo 580-1 del Estatuto Tributario, implementada por el legislador con el firme propósito de exigir a los agentes retenedores a consignar oportunamente los valores recaudados.

Esta medida coercitiva tiene sus antecedentes normativos en el artículo 11 de la Ley 1066 de 2006 que adicionó el literal e) al artículo 580 del Estatuto Tributario "e) Cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago" (Presidencia de la República de Colombia, 2006).

A través de esta disposición, el legislador sanciono la falta de pago otorgando a la declaración el efecto de tenerse por no presentada, sin embargo, con el artículo 15 de la Ley 1430 de 2010, se derogó dicha disposición para dar paso formal a la actual ineficacia adicionando a su al estatuto tributario el Artículo 580-1 “Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total. Las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare” (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

Ambas reformas pretendieron, de manera infructuosa, asegurar el recaudo inmediato. Bajo este precepto legal, la disposición implica que la declaración privada no produce efecto legal alguno, operando de manera automática y, en principio, sin necesidad de un acto administrativo previo que así lo declare, lo que sitúa la efectividad del recaudo por encima de las realidades operativas del contribuyente.

El rigor dado originalmente a la figura de la ineficacia por la Ley 1430 de 2010 experimentó una notable transición con la expedición de la Ley 1819 de 2016. En su artículo 270, esta reforma introdujo una modificación parcial al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, atemperando la automaticidad de la sanción al consagrar una excepción para aquellos agentes retenedores que, a pesar de presentar la declaración sin pago, ostenten saldos a favor iguales o superiores a dos veces el valor a pagar de la retención susceptibles de compensación o siempre que el pago total se efectúe a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la fecha del vencimiento del plazo para declarar, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

Posteriormente, la Ley 1943 Ley 2010 de 2019 con su artículo 101 adiciono al parágrafo 5 del artículo 580-1 antes mencionado lo siguiente:

En todo caso, mientras el contribuyente no presente nuevamente la declaración de retención en la fuente con el pago respectivo, la declaración inicialmente presentada se entiende como documento que reconoce una obligación clara, expresa y exigible que podrá ser utilizado por la Administración Tributaria en los procesos de cobro coactivo, aun cuando en el sistema la declaración tenga una marca de ineficaz para el agente retenedor bajo los presupuestos establecidos en este artículo (Presidencia de la República de Colombia, 2019).

Si bien con esta reforma se mantuvo vigente el plazo de dos meses para cancelar el valor total de la declaración siempre que se realice su presentación dentro del plazo estipulado, su novedad radica en que, aunque la declaración sigue siendo ineficaz si constituye un documento claro, expreso y exigible, susceptibles de dar inicio a acciones de cobro coactivo.

Resulta evidente que las sucesivas modificaciones legislativas introducidas a la figura de la ineficacia tienen como único propósito investir a la Administración Tributaria de las herramientas coactivas necesarias para acelerar las acciones de cobro. Esta postura, prioriza la esencia misma de la retención en la fuente como un mecanismo de recaudo anticipado y fluido del impuesto, tal como se manifestó en la Sentencia 102-2015 de la Corte Constitucional donde se indicó que su único objetivo es la materialización del principio de eficiencia tributaria, al:

Acelerar y garantizar el traslado efectivo de recursos provenientes de la retención en la fuente, que proveen de liquidez a la Administración durante el transcurso del año fiscal y le permite la realización de los fines del Estado en la mayor medida posible. (Corte Constitucional, 2015)

1.3.Requisitos del título ejecutivo: obligación clara, expresa y exigible.

Para que la Administración Tributaria pueda iniciar una acción ejecutiva, el documento que sirve de base debe constituir un título ejecutivo válido, cuyas condiciones están reguladas por el ordenamiento jurídico conforme a los artículos 828 del E.T. y 422 del Código General del Proceso. Este último, exige que la obligación cumpla con tres requisitos concurrentes:

Claro: Sin ambigüedades sobre el sujeto y el objeto, deben estar plenamente identificados

Expreso: Que la obligación debe constar de forma manifiesta, inequívoca y explícita en el documento.

Exigible: Que el plazo para pagar haya vencido configurándose como una obligación pura y simple.

Por su parte, el artículo 828 del Estatuto Tributario menciona taxativamente los documentos que prestan mérito ejecutivo, incluyendo dentro de estos las liquidaciones privadas y

sus correcciones, siempre que haya expirado el término legal para su pago. Sin embargo, para que las liquidaciones adquieran fuerza ejecutiva, se requiere, además de los requisitos anteriormente nombrados, que las declaraciones gocen de plena eficacia jurídica. Bajo esta premisa, las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total, al estar viciadas de ineficacia, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, carecen de mérito ejecutivo, pues la ley las ha despojado de cualquier efecto legal.

Capítulo 2. El debido Proceso y Necesidad de Declaratoria de Ineficacia: Análisis Jurisprudencial

El núcleo del debate jurídico en torno al Artículo 580-1 del Estatuto Tributario (E.T.) no radica en la facultad que tiene el legislador para sancionar la falta de pago de las retenciones, sino en el mecanismo operativo que utiliza la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para ejecutar dicha sanción. La tensión se desata cuando la Administración Tributaria, amparada en la literalidad de la expresión "ineficacia de pleno derecho", prescinde de las formas procesales e inicia de manera directa la vía ejecutiva del cobro coactivo.

2.1. Debido Proceso como límite al poder coactivo de la Administración

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia instituye el debido proceso como una garantía fundamental aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En marco de la relación jurídico-tributaria, este principio se traduce en el derecho que le asiste al contribuyente a no ser sometido a sanciones o medidas de ejecución forzosa sin el conocimiento previo, pleno y motivado de las razones que los justifican, garantizando así la oportunidad legal e inmediata de ejercer su derecho a la contradicción, es decir, exige que la actuación administrativa respete las formas, etapas y presupuestos previamente definidos por el ordenamiento jurídico.

La ineficacia es un estado jurídico que debe ser plenamente probado mediante el debido procedimiento administrativo, y no asumido fácticamente. La omisión en la expedición y notificación de un acto previo que declare formalmente dicha condición vulnera de manera evidente las siguientes garantías fundamentales:

Derecho a la Defensa y Contradicción: Se despoja de forma anticipada al contribuyente de la oportunidad de demostrar causales de exclusión o errores en el sistema de recaudo antes de la vía ejecutiva. Esto le imposibilita el controvertir los fundamentos de la obligación exigida, acreditar que la aparente ausencia de pago obedeció a un error de imputación por parte de las entidades bancarias obligadas a recaudar, a un error en el canal transaccional, o a la existencia de un saldo a favor susceptible de compensación conforme lo autoriza el parágrafo 2° del artículo 580-1 del Estatuto Tributario.

Principio de Seguridad Jurídica y Confianza Legítima: No le aporta al contribuyente la previsibilidad, estabilidad y claridad sobre el momento en que una obligación se vuelve exigible y sobre el acto que sirve de base para su ejecución.

2.2. Jurisprudencia constitucional sobre la compatibilidad entre ineficacia pleno derecho y garantías procesales

La Sentencia C-102 de 2015 es el precedente jurisprudencial más relevante para esta investigación. En ella fue objeto de control constitucional por parte de la Corte el mecanismo de ineficacia en pleno derecho previsto por el artículo 580-1 del Estatuto Tributario, sobre las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total en cuando no producen efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

En dicha Sentencia la Corte Constitucional declaró exequible la norma al considerar que la ineficacia de pleno derecho es compatible con la Constitución, en la medida en que busca proteger la eficacia del recaudo y asegurar la debida financiación del Estado, toda vez que con estos recursos se cumple una función esencial para el sostenimiento del gasto público.

Se enfatizó que el legislador cuenta con amplias facultades para establecer las condiciones que considere necesarias para que se entienda cumplida la obligación tributaria formal de declarar, para el caso concreto el pago de las sumas retenidas, que es en sí una función pública atribuida a particulares para el cumplimiento de los fines del Estado, donde estos solo son intermediarios entre los contribuyentes y el Estado y manejan dineros públicos que deben trasladar a tiempo a su propietario. En ese sentido, la ineficacia se concibe no como sanción sino como una consecuencia jurídica proporcional y legítima del incumplimiento del deber de pago, lo cual permite a la Administración prescindir de un acto formal declaratorio para tener por inexistentes los efectos jurídicos de la declaración presentada sin pago (Corte Constitucional, 2015).

Aun así, la exequibilidad de la disposición no significa que desaparezcan las garantías del contribuyente. Por el contrario, la misma decisión constitucional indica que debe alinearse junto con el debido proceso y con las reglas propias del cobro coactivo, la existencia de una regla de ineficacia de pleno derecho no exime a la Administración de demostrar que la actuación ejecutiva se encuentra fundada en un soporte legalmente idóneo.

El punto de equilibrio no está en negar la eficacia automática de la norma, sino en evitar que esa automaticidad se traduzca en una ejecución arbitraria o insuficientemente motivada. El debate jurídico ya no se limita a determinar si la declaración es ineficaz, sino a definir si dicha condición basta para dotar al documento de mérito ejecutivo o si debe la administración debe iniciar un proceso adicional para afirmar la existencia de una obligación exigible.

Sin embargo, la doctrina de la DIAN ha sostenido que la ineficacia se produce por mandato legal y que, por tanto, no requiere declaratoria expresa. En el Oficio 29278 de 2019, la entidad reiteró que la presentación de la declaración sin pago total genera ineficacia automática, de conformidad con la redacción taxativa del artículo 580-1 del Estatuto Tributario (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2019). Esta posición reafirma que, la inexistencia de acto declaratorio previo no impide reconocer el efecto legal de la norma, donde se les concedió una doble connotación a las declaraciones sin pago total y es ser ineficaces, pero al mismo tiempo constituir título ejecutivo al atribuirle las características propias del mismo, hasta tanto no haya una nueva declaración. Sin embargo, su postura deja en apertura el problema relativo a la ejecutabilidad de la obligación. (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2019).

En consecuencia, la sentencia constitucional puede ser utilizada por ambas partes involucradas. De un lado, la Administración puede invocar que no necesita acto administrativo para afirmar la ineficacia de la declaración. De otro lado, el contribuyente puede sostener que, incluso aceptada la ineficacia por mandato legal, el cobro coactivo exige un análisis independiente sobre la existencia de título ejecutivo y sobre la observancia del debido proceso.

2.3. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre título ejecutivo y cobro coactivo

La Sección Cuarta del Consejo de Estado ha sido constante al señalar que el proceso de cobro coactivo exige la existencia previa de un título ejecutivo que reúna determinadas condiciones de mérito. En una línea jurisprudencial reiterada, la corporación ha indicado que el título debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, requisitos sin los cuales la

Administración no puede válidamente iniciar el procedimiento de ejecución, es evidente que, en este punto, el título ejecutivo se concibe no como una formalidad vacía, sino como la garantía mínima de racionalidad del poder de cobro. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2021).

De igual manera, y aun cuando resulta contradictorio la misma jurisprudencia al tenor de lo expuesto en el artículo 580-1 ha manifestado que aun siendo ineficaces las declaraciones sin pago total hasta tanto el contribuyente no presente una nueva declaración, la inicial si presta merito ejecutivo al cumplir con las características mencionadas anteriormente para efectos de cobro coactivo.

Si la declaración de retención en la fuente ha sido presentada sin pago total, la Administración sostiene que la ley le resta todo efecto jurídico; pero si simultáneamente pretende iniciar cobro con apoyo en esa misma declaración, debe demostrar que el documento conserva una aptitud suficiente para constituir título ejecutivo o, al menos, que el ordenamiento le permite hacerlo sin vulnerar la exigencia de exigibilidad.

Dado lo anterior, resulta relevante traer a colación lo manifestado en la Sentencia 25625 del Consejo de Estado, Sección Cuarta “las declaraciones ineficaces carezcan en términos absolutos de mérito probatorio, puesto que, aunque no valgan jurídicamente como una autoliquidación, sí que son representativas de los hechos manifestados por el obligado tributario, hechos que quedan sujetos a comprobación”. En consecuencia, las declaraciones ineficaces no deberían constituir merito ejecutivo, sino actuar como de posibles hechos a investigar, donde le corresponde a la Administración, en ejercicio de sus competencias, adelantar las actuaciones probatorias pertinentes para demostrar la obligación.

2.4. La seguridad jurídica del contribuyente y la necesidad de una actuación previa para el cobro coactivo

La seguridad jurídica exige que el contribuyente pueda prever las consecuencias jurídicas de sus actos y conocer con certeza el fundamento de una eventual ejecución en su contra. Si la Administración inicia cobro coactivo con base en una declaración ineficaz sin una actuación previa que explique la forma en que la obligación se ha tornado exigible, el administrado puede enfrentar una afectación importante de sus garantías de defensa. Si bien, la norma del artículo 580-1 excluye la necesidad de un acto administrativo declaratorio, ello no elimina el deber de motivar

adecuadamente la actuación de cobro ni de permitir una defensa efectiva frente al mandamiento de pago (Corte Constitucional, 2015; DIAN, 2019).

La seguridad jurídica también implica que el contribuyente pueda distinguir entre la existencia de una ineficacia legal y la ejecutabilidad concreta de la obligación. Una cosa es que la declaración carezca de efectos legales; otra, que la Administración pueda ejecutar una deuda sin demostrar cómo se estructura el mérito ejecutivo y cómo se integran los presupuestos del cobro. Esta distinción es fundamental, porque el derecho de defensa no se satisface con la mera afirmación de que la ley opera automáticamente, sino con la posibilidad real de controvertir la legalidad y exigibilidad de la deuda.

En ese sentido, la ausencia de una actuación previa puede no significar, por sí sola, una violación del debido proceso si la ley expresamente la excluye; pero sí puede generar indefensión al contribuyente porque se omite justificar la formación del título ejecutivo o cuando la Administración trata como ejecutivo un documento que, por su propia naturaleza, carece de fuerza suficiente para ser cobrado. Por ello, el centro del análisis no es exclusivamente la existencia de acto administrativo declaratorio, sino la consistencia del título y la transparencia del procedimiento de cobro (Corte Constitucional, 2015).

Capítulo 3. Mecanismos de defensa frente al cobro coactivo cuando este carece de un acto administrativo previo.

3.1. La excepción de inexistencia del título ejecutivo.

Cuando la Administración inicia un proceso de cobro coactivo sustentado en una declaración ineficaz, el contribuyente no solo se enfrenta a una discusión sobre la validez material del soporte de la obligación, sino también a la delimitación de los mecanismos de defensa disponibles para controvertir, que deben articularse desde un enfoque técnico y procesal.

En el marco de esta investigación, la defensa del contribuyente debe partir del mecanismo que opera por excelencia y que se encuentra taxativamente en numeral 7 del artículo 831 del Estatuto Tributario que es la falta de título ejecutivo.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que el trámite de cobro coactivo requiere la existencia previa de un título que preste mérito ejecutivo, entendido como el

acto administrativo que imponga la obligación de pagar determinada suma de dinero en favor del Estado. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2020).

Por ello se concluye que el problema de fondo no es solo procedimental, sino sustancial: el argumento central de defensa radica en que si la declaración ineficaz carece de fuerza jurídica para generar una obligación ejecutable porque la misma ley le ha negado efectos jurídicos, no puede al mismo tiempo reconocerle suficiente mérito ejecutivo sin verificación adicional que permita individualizar la obligación y su exigibilidad, por tanto la Administración no cuenta con base válida para adelantar el cobro.

Al proponer la excepción de falta de título ejecutivo, como consecuencia el contribuyente puede solicitar a su vez la nulidad como herramienta de control de legalidad contra el mandamiento de pago cuando advierta que la Administración tuvo una falla estructural en la formación del procedimiento. Esto entendiéndose que el mandamiento no puede subsistir si su sustento es un documento jurídicamente insuficiente o si la ejecución se inicia sin que la motivación del acto permita comprender por qué la deuda es exigible, evita que el procedimiento se consolide sobre una base carente de legitimidad.

Así como también, al declararse la inexistencia de título, se da lugar al levantamiento inmediato de medidas cautelares que se hayan interpuesto, con el fin de resarcir la afectación financiera ocasionada al contribuyente.

Conclusiones

A lo largo del estudio realizado se ha evidenciado que el artículo 580-1 del Estatuto Tributario consagra una ineficacia de pleno derecho respecto de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total, y que dicha regla fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-102 de 2015, además preciso que la ineficacia “no es una sanción en sí misma sino una consecuencia jurídica” prevista por el legislador para asegurar el cumplimiento oportuno del deber tributario. Sin embargo, la validez abstracta de esa consecuencia automática no exonera a la Administración de cumplir las exigencias propias del cobro coactivo, especialmente la necesidad de contar con un título ejecutivo que reúna los requisitos de claridad, expresividad y exigibilidad (Corte Constitucional, 2015; Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2011).

El análisis jurisprudencial evidencia que la Administración ha priorizado una interpretación puramente literal y fiscalista de la norma, asumiendo que la ineficacia la exime de agotar etapas previas, de igual manera permite concluir que la tensión entre ineficacia en pleno derecho y el debido proceso no se resuelve negando la eficacia de la norma, sino exigiendo que su aplicación administrativa respete la estructura del procedimiento ejecutivo. En otras palabras, la Administración no puede iniciar válidamente el cobro coactivo si el documento base no tiene aptitud jurídica suficiente para prestar mérito ejecutivo. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2019; Dirección de Impuestos Nacionales, 2019).

Asimismo, se concluye que el contribuyente cuenta con mecanismos de defensa concretos frente a un cobro coactivo iniciado sin título válido, especialmente la excepción de falta o inexistencia del título ejecutivo el cual a su vez genera como consecuencia la nulidad del mandamiento de pago. Estas herramientas permiten controvertir la legalidad de la ejecución y preservar las garantías mínimas del debido proceso y de la seguridad jurídica en materia tributaria (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2021).

En consecuencia, la investigación sostiene que la ausencia de un acto administrativo previo no constituye por sí sola la infracción, pues la ley expresamente dispensa esa formalidad; sin embargo, la vulneración constitucional aparece cuando la Administración utiliza una declaración ineficaz como si fuera un título ejecutivo suficiente, sin demostrar de manera clara y motivada su exigibilidad. Bajo esta óptica, la excepción de inexistencia del título ejecutivo se revela como el mecanismo procesal más adecuado para proteger al contribuyente frente a un cobro coactivo carente de soporte jurídico suficiente (Corte Constitucional, 2015)

En conclusión, el inicio de un proceso de cobro coactivo fundado en una declaración que ineficaz, sin la mediación de un acto administrativo previo, pervierte la estructura del debido proceso. Toda vez que resulta contradictorio y jurídicamente inviable que la ley despoje de efectos legales a las declaraciones de retención en la fuente sin pago catalogándolas como ineficaces, es decir, nunca nacieron a la vida jurídica, pero simultáneamente les otorgue la categoría de títulos ejecutivos todo en pro de que la Administración pueda ejercer su función de cobro.

Lo anterior deja en evidencia que el actual artículo 580-1 goza de inexactitudes jurídicas y es incoherente en virtud del principio de legalidad, de ahí que se considere pertinente una actualización del mismo donde exista un equilibrio entre la prevalencia del recaudo para el cumplimiento de los fines del estado y las garantías del contribuyente.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (7 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia 1991.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1969). Ley 38 de 1969. *Por la cual se dictan normas sobre retención en la fuente y anticipo del impuesto sobre la renta y complementarios y se señalan sanciones*. Diario Oficial No.32.975. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593818>.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2006). Ley 1066 de 2006. *Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 46.344. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html.

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Ley 1430 de 2010. *Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*. Diario Oficial No. 47.937. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1430_2010.html.

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2016). Ley 1819 de 2016. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 50.101. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre 2019). Ley 2010 de 2019. *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.179. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html.

Congreso de la República de Colombia. (12 julio de 2012). Ley 1564 de 2012. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.489. Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html#T%C3%8DTULO%20PRELIMINAR

Consejo de Estado, Sección Cuartas. (27 enero de 2011). Sentencia 18108. Consejero Ponente: William Giraldo Giraldo.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/20001-23-31-000-2007-00218-01\(18108\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/20001-23-31-000-2007-00218-01(18108).pdf)

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (25 de septiembre de 2019). Sentencia 22087. *Consejero Ponente:* Julio Roberto Piza Rodríguez.

<https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/BancoMedios/Archivos/sent-76001233100020020526302%2822087%29-19.pdf>

Consejo de Estado, Sección Cuarta (29 de abril de 2020). Sentencia 23906. *Consejero Ponente:* Julio Roberto Piza Rodríguez.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/231/63001-23-33-000-2016-00293-01.pdf>

Consejo de Estado, Sección Cuarta (26 de agosto de 2021). Sentencia 22120. *Consejera Ponente:* Myriam Stella Gutiérrez Arguello. <https://pongasealdia.desdebogota.com/wp-content/uploads/2025/05/Sent-4700123330002013003220122120.pdf>

Consejo de Estado, Sección Cuarta (17 de marzo de 2022). Sentencia 25625. *Consejera Ponente:* Myriam Stella Gutiérrez Arguello. <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2022/05/Sentencia-No-25625-de-2022.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (11 de marzo de 2015). Sentencia C-102. *Magistrada Ponente:* Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-102-15.htm>.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (11 de noviembre de 2019). *Oficio 29278 de 2019*. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_29278_2019.htm

Presidencia de la República de Colombia. (18 de julio de 1961). Decreto 1651 de 1961. *Por el cual se dictan normas procedimentales para la aplicación de la ley 81 de 1960*. Diario Oficial No. 30.583. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1326395>.

Presidencia de la República de Colombia. (30 de marzo de 1989). Decreto 624 de 1989. "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial 38.756. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>.