

**COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y DEBIDO PROCESO,
JURISPRUDENCIA
“ASPECTOS RELEVANTES Y SUS PARTICULARIDADES”**

Sonia del Pilar Pedraza Rodríguez

Tesista

Clara Viviana Plazas Gómez

Directora

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

2022

Contenido

| | |
|---|-----------|
| COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y DEBIDO PROCESO, JURISPRUDENCIA “Aspectos Relevantes y sus Particularidades” | 1 |
| Introducción | 7 |
| Capítulo 1. Aspectos relevantes del Debido Proceso | 11 |
| 1.1 Origen histórico del Debido Proceso | 12 |
| 1.2 El Debido Proceso en Colombia | 14 |
| 1.3. Concepto de Debido Proceso | 18 |
| 1.4. Características | 19 |
| 1.4.1. Aplicación a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas | 20 |
| 1.4.2. Aplicación inmediata | 20 |
| 1.4.3. No se suspende en Estados de Excepción | 21 |
| 1.4.4. Se predica respecto de todas las partes e intervinientes y durante todas las etapas del proceso | 22 |
| 1.4.5. No es absoluto | 22 |
| 1.4.6. Su regulación depende del legislador..... | 22 |
| 1.5 Garantías esenciales del Debido Proceso | 23 |
| 1.5.1 Juez natural..... | 23 |
| 1.5.2. Juez independiente | 23 |
| 1.5.3 Ser juzgado con las formalidades propias de cada juicio..... | 25 |
| 1.5.4 Defensa..... | 25 |
| 1.5.4 Proceso público sin dilaciones injustificadas | 30 |
| 1.6 El Debido Proceso administrativo..... | 31 |

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | | |
|---------|--|-----------|
| 1.7 | Ámbito internacional..... | 33 |
| 1.7.1 | El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional | 34 |
| 1.7.2 | La Convención sobre los Derechos del Niño | 35 |
| 1.7.3 | El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos | 36 |
| 1.7.4 | La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica | 38 |
| 1.7.5 | La Declaración Universal de Derechos Humanos | 38 |
| 1.7.6 | La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre..... | 40 |
| | CAPÍTULO 2. PARTICULARIDADES DEL COBRO COACTIVO..... | 41 |
| 2.1 | La autotutela administrativa | 41 |
| 2.1.1 | Origen histórico de la autotutela administrativa | 42 |
| 2.1.2 | Clases de autotutela..... | 46 |
| 2.2 | Evolución histórica de la jurisdicción del cobro coactivo en Colombia | 49 |
| 2.3 | La naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva | 58 |
| 2.3.1 | Legislación | 58 |
| 2.3.2 | Marco Jurisprudencial de la naturaleza del cobro coactivo | 62 |
| | CAPÍTULO 3. EL COBRO COACTIVO: RÉGIMEN TRIBUTARIO Y | |
| | AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO TRIBUTARIAS | 70 |
| 3.1 | Régimen Tributario | 71 |
| 3.1.1 | Aspectos generales del régimen tributario | 75 |
| 3.1.1.1 | Obligación Tributaria. | 75 |
| 3.1.1.3 | Clasificación de los tributos. | 77 |
| 3.2 | Jurisdicción coactiva de las autoridades administrativas no tributarias | 96 |

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | |
|---|------------|
| 3.2.1 Principios que rigen de la jurisdicción coactiva ejercida por las autoridades administrativas no tributarias | 98 |
| 3.2.2 Características de la jurisdicción coactiva ejercida por las autoridades administrativas no tributarias..... | 100 |
| 3.2.3 Entidades públicas que ejercen la jurisdicción coactiva no tributaria.... | 103 |
| 3.2.4 Procedimiento de la jurisdicción coactiva ejercida por las autoridades administrativas no tributarias..... | 104 |
| Capítulo 4. La vía de apremio en la legislación española | 109 |
| 4.1 Rasgos generales del Sistema Jurídico de España | 109 |
| 4.2 Características generales del Sistema Administrativo Sancionador en España | 111 |
| 4.3 Sistema tributario de España | 120 |
| 4.3.1 Principios Rectores..... | 120 |
| 4.3.2 Características | 121 |
| 4.3.3 Entidad titular del recaudo de impuesto | 123 |
| 4.4 Vía administrativa de apremio | 126 |
| 4.4.1 Principios rectores y características de la vía de apremio..... | 126 |
| 4.4.2 Entidad titular de la vía de apremio | 128 |
| 4.4.3 Procedimiento de apremio..... | 130 |
| 4.5 Similitudes y diferencias entre la jurisdicción coactiva en Colombia y la vía administrativa de apremio de España | 131 |
| 4.6. Particularidades del procedimiento de apremio español que enriquecerían el cobro coactivo no tributario en Colombia..... | 133 |
| 4.6.1. Mandamiento de pago | 135 |
| 4.6.2. Notificaciones | 136 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 5. Cobro coactivo no tributario en las instancias judiciales y vulneración del Debido Proceso | 139 |
| 5.1 Análisis de providencias sobre cobro coactivo no tributario en los Tribunales Administrativos, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia | 139 |
| 5.2. Garantías del Debido Proceso vulneradas por las autoridades administrativas en el ejercicio del cobro coactivo en instancias judiciales | 142 |
| 5.2.1. Derecho a ser juzgado con las formas propias de cada juicio..... | 142 |
| 5.2.2. Derecho a la defensa | 144 |
| 5.2.3. Un proceso público sin dilaciones injustificadas | 150 |
| 5.3 Marco jurisprudencias sobre las excepciones recurrentes en el cobro coactivo no tributario | 153 |
| Capítulo 6. Cobro coactivo no tributario en las autoridades administrativas y vulneración del Debido Proceso | 157 |
| 6.1. Generalidades del Derecho de Petición..... | 157 |
| 6.2. Síntesis de las respuestas obtenidas de los derechos de petición | 159 |
| 6.3. Manual de recuperación de cartera de las autoridades administrativas no tributarias | 166 |
| Capítulo 7. El Debido Proceso en el cobro coactivo no tributario..... | 171 |
| 7.1 Proyecto de reforma a la Ley 1066 de 2006 y a la Ley 1437 de 2011 | 172 |
| 7.2. Deberes y Derechos en el cobro coactivo no tributario | 182 |
| 7.3. El cobro coactivo no tributario abierto..... | 188 |
| Conclusiones | 192 |
| Referencias..... | 198 |
| Apéndices | 222 |

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Apéndice A. Fichas Sentencias de los Tribunales Administrativos y las Altas Cortes
222

| | |
|--------------------------------|-----|
| Tribunal Administrativo..... | 222 |
| Consejo de Estado..... | 242 |
| Corte Constitucional..... | 258 |
| Corte Suprema de Justicia..... | 261 |
| Apéndice B..... | 273 |

INTRODUCCIÓN

Por regla general, las controversias que se presentan entre las personas naturales y jurídicas relacionadas con sus derechos y obligaciones suelen ser resueltas a través de la intervención de un juez, quien dirime el conflicto de manera imparcial y en derecho.

En ese sentido, la administración pública, de forma excepcional, no se somete a la jurisdicción judicial para exigir el cumplimiento de sus actos, al gozar del privilegio de ejecutar sus propios actos sin la intervención de un tercero ajeno a la contienda, este privilegio se denomina: autotutela jurídica.

La autotutela jurídica tiene un amplio espectro en la administración pública, precisamente, uno de los componentes es el cobro coactivo, el cual faculta a las autoridades de la ejecución por sí mismas hasta la última instancia (subasta de bienes), de la obtención del pago de la obligación ordenada en el acto administrativo.

En el cobro coactivo no se observan los sujetos procesales propios de un juicio (accionante, accionado y juez), la administración actúa como juez y parte, situación privilegiada y neurálgica respecto de los derechos fundamentales de las personas, lo cual lleva a cuestionarse: Si en el ejercicio de las funciones del cobro coactivo la administración cumple con las garantías procesales, ¿qué se inscribe en el Debido Proceso? Este interrogante es el que marca la línea de investigación del presente trabajo.

Para dar respuesta, la presente investigación se delimitó a partir de los criterios del cobro coactivo no tributario accionado en personas naturales, la jurisdicción de las

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

entidades públicas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal en el período del 2014 al 2019.

Los resultados de la investigación se estructuraron en siete capítulos, a saber: el primer capítulo revisa los aspectos relevantes del Debido Proceso como institución jurídica que propende por el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Se hace una aproximación a su concepto, sus garantías y su evolución en el ámbito nacional e internacional.

En el segundo capítulo se explica *grosso modo* de dónde proviene la prerrogativa de la autotutela ejecutiva de la administración en el plano internacional y en Colombia. A su vez, se expone de manera sucinta el asunto de la naturaleza jurídica del cobro coactivo. Estos primeros apartados permiten comprender la razón de ser del cobro coactivo y el requisito *sine qua no* en el cumplimiento de cada una de las garantías del Debido Proceso en el ejercicio de la autotutela ejecutiva por parte de las autoridades.

En el tercer capítulo, se explica el cobro coactivo en Colombia cuando se ejecutan obligaciones de origen tributario, y en menor medida, el que realizan las autoridades que no pertenecen al ámbito tributario. A partir de esto, es importante conocer los rasgos en común y los aspectos en que se diferencia el cobro coactivo tributario del no tributario, su individualidad y el estatus que se le da a las garantías del Debido Proceso.

Este aspecto permitió identificar las debilidades que tiene el cobro coactivo no tributario, dando paso al cuarto capítulo, el cual admite revisar legislación foránea en búsqueda de alternativas que enriquezcan la normatividad nacional en el campo del cobro

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

coactivo no tributario y en el cumplimiento del Debido Proceso. Se hizo un estudio comparado entre el sistema jurídico de España y Colombia, ya que cuentan con rasgos similares, para finalmente enunciar los elementos valiosos de esta legislación a fin de que sean tenidos en cuenta en una posible reforma a la normatividad del cobro coactivo no tributario en Colombia.

Los primeros cuatro capítulos exponen los planteamientos teóricos y legislativos del Debido Proceso y el cobro coactivo no tributario, es decir, el deber ser, pero en la praxis, el hacer es donde se evidencia si existe o no una vulneración al Debido Proceso cuando las autoridades administrativas ejercen la potestad de la autotutela ejecutiva. En el capítulo quinto y sexto se rinde un informe sobre la investigación del cobro coactivo no tributario ejercido por la administración pública del orden nacional, departamental y municipal, a partir de las acciones judiciales impetradas en los tribunales administrativos, las Altas Cortes y la respuesta de los derechos de petición impetradas a estas autoridades sobre el cobro coactivo.

Esos resultados permitieron aseverar que durante el período del 2014 al 2019 las personas que acudieron a la instancia judicial a raíz del cobro coactivo tenían una afectación en las garantías del Debido Proceso, y que las pretensiones prosperan en las acciones de tutela siempre y cuando la vulneración sea evidente.

En el último capítulo se presenta la propuesta teórica que de llevarse a cabo mitigaría la vulneración del Debido Proceso por parte de la administración. Esta propuesta se fundamenta en establecer una acción de revisión eventual similar a la función ejercida por

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

la Corte Constitucional, por parte de la jurisdicción de lo contencioso y en el cumplimiento eficaz de las políticas de gobierno abierto.

CAPÍTULO 1.

ASPECTOS RELEVANTES DEL DEBIDO PROCESO

En Colombia, la jurisdicción del cobro coactivo¹ es una función administrativa ejercida por entidades² públicas que tienen como finalidad el recaudo de obligaciones por parte de los administrados a favor del Tesoro Público. En el cumplimiento de esta labor, es necesario que los funcionarios la ejecuten bajo los parámetros legales y axiológicos del Debido Proceso, los cuales se mencionarán más adelante.

Así bien, para una comprensión de las garantías procesales que consagran el Debido Proceso, es menester partir del origen histórico, su desarrollo en Colombia. Posteriormente se analiza el concepto, características y garantías de esta institución, al igual que se revisan las normas que lo regulan en el ámbito internacional y que Colombia ha suscrito y ratificado.

1 Es “una facultad administrativa del Estado que le confiere a sus entidades públicas la potestad exorbitante de cobrar directamente, sin instancias judiciales, créditos de los cuales es acreedora y cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales” (Sentencia, 2006).

2 “Artículo 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. [...] parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%” (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, 2011).

1.1 Origen histórico del Debido Proceso

El Debido Proceso es una institución jurídica que nació a inicios del siglo XIII en Inglaterra, acontecimiento que quedó plasmado en la Carta Magna de 1215,³ durante el reinado de Juan I de Inglaterra también conocido como Juan sin Tierra (1199-1216), periodo que se caracterizó por las guerras emprendidas por el Rey para recuperar las posesiones perdidas (Machicado, 2008). El financiamiento de estas campañas bélicas generó una carga tributaria desmedida, y para su recaudación se empleó la fuerza y la confiscación de los bienes de sus súbditos de manera arbitraria (Machicado, 2008). A raíz de esta situación los nobles se rebelaron⁴ y le exigieron a Juan sin Tierra respetar sus derechos y privilegios. Situación que originó la suscripción de los acuerdos entre el Rey y la nobleza (barones), los cuales consistían en respetar los fueros y privilegios de la nobleza, y en caso de darse la confiscación de bienes, la prisión y la pena de muerte de algún miembro de la nobleza, debía surgir u originarse un juicio (Machicado, 2008).

Al suscribir esta carta, el rey Juan limitó su poder, pero le permitió salir de la situación conflictiva con los barones. Al verse limitado su poder busco su anulación por intermedio del Papa Inocencio III, quien la declaró nula (González Oropeza, 2020), posteriormente al

3 “Cláusula N° 39. Ningún hombre libre podrá ser privado o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango, de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que los hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino” (Machicado, 2008, pág. 6).

4 “En enero de 1215 tras una considerable discusión un grupo de barones exigió una carta de libertades como un resguardo contra la conducta abusiva del Rey. Los barones redactaron un documento (*Artículos de los Barones*) que enviaron al monarca para que lo sancionara con el sello real. Cuando Juan rehusó hacerlo, los nobles se negaron a mantener su fidelidad, se levantaron en armas contra Juan y marcharon a Londres. Asaltaron y tomaron la ciudad en mayo del 1215” (Machicado, 2008, pág. 5).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

subir al trono Enrique III (1216 a 1272), hijo de Juan sin Tierra, restableció la Carta en 1225 (González Oropeza, 2020).

En el reinado del nieto del Rey Juan, Eduardo III (1331 a 1369), se acordó una nueva versión de la carta en la cual se instituyó el Debido Proceso legal (1354) de forma tácita y se modificó un apartado de este artículo en el que se cambió la expresión *hombre libre* por el de *ninguna persona*, siendo esto uno de los aspectos más relevantes de la carta (González Oropeza, 2020). Posteriormente se tradujo al inglés, ya que las anteriores cartas se habían escrito en latín.

Tres siglos más tarde, en el reinado de Carlos I (1628), se firmó la Petición de Derechos (*Petition of Right*), en las peticiones 3, 4 y 7 está la nominación del Debido Proceso legal (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1628), que posteriormente comenzaron a ser reconocidos como el Debido Proceso.

A finales de este siglo, en 1689 surgió la Declaración de Derechos Ingleses (*The Bill of Rights*), en ella, se reafirmó y unificaron los derechos y libertades adquiridos en la Carta Magna, en la *Petition of Rights* y en la Ley de Habeas Corpus (González Oropeza, 2020). La importancia de la declaración radicó en la aceptación y reconocimiento de los conceptos de contrato original o soberanía popular, los cuales consisten en que las decisiones del poder político residen en las personas que conforman la sociedad (Cuello Iriarte, 2005).

La Declaración de los Derechos Ingleses (*The Bill of Rights*) fue uno de los elementos esenciales en la independencia de las colonias en Norteamérica. Al obtener su soberanía, las colonias instituyeron el Debido Proceso en su Constitución de las enmiendas V y XIV.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En la V enmienda se estableció que todas las personas que se encuentren en una acción judicial se les debe seguir el “debido procedimiento de ley” (Lexjuris, 2021); en la enmienda XIV, la garantía al debido procedimiento de ley determina el ámbito de aplicación (Lexjuris, 2021).

El nacimiento de los Estados Unidos de América, la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fueron acontecimientos fundamentales en la independencia de las colonias españolas en América, en tanto, la normatividad que regulaba el Debido Proceso consagrado en las declaraciones y la legislación norteamericana fueron implementados en las constituciones de las incipientes repúblicas (Cuello Iriarte, 2005).

1.2 El Debido Proceso en Colombia

Colombia no fue ajena a la influencia legislativa foránea que protegía las garantías de las personas que se encontraban sometidas a un proceso judicial. Es importante hacer un recorrido por la historia constitucional de Colombia, para detectar desde cuándo se implementaron las garantías del Debido Proceso en la normatividad del Estado colombiano. Este recorrido inició en la etapa de la independencia con el Acta de la Constitución de 1810 y finaliza con la Constitución de 1991.

En el *Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro* (Constitución Política, 1810) en el artículo 2 se esbozan algunos rasgos incipientes del Debido Proceso (principio de legalidad), pero no hay un desarrollo que cobije en su plenitud esta garantía procesal.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En la Constitución de Cúcuta de 1821 (Constitución Política, 1821) en los artículos 158 al 169 se discriminaron los elementos constitutivos del Debido Proceso en el campo punitivo, respecto al principio de legalidad, juez natural y a la contradicción.

Las garantías al Debido Proceso se comenzaron a configurar en la legislación constitucional en el año de 1832 en la *Constitución Política del Estado de Nueva Granada I* (Constitución Política, 1832), en el artículo 191 se explicita el principio de legalidad, el derecho a conocer la causa criminal que se le imputa y el ser escuchado dentro de un juicio, sin embargo, esta garantía se limitó a las personas que tenían la condición de *granadinos* (Constitución Política, 1832).

En la *Constitución de la República de Nueva Granada I* (1843) se estableció en el artículo 158^[5] la prohibición de no condenar a un granadino sin el cumplimiento del Debido Proceso —tribunal competente, principio de legalidad, defensa— sin embargo, no se hizo referencia sobre la notificación al investigado, como lo estableció la Constitución de 1832.

Con respecto a la *Constitución de la República de Nueva Granada I* (1853), los lineamientos del Debido Proceso se consagraron en el artículo 5° (La república garantiza a todos los granadinos), en el numeral 2 la seguridad personal de las personas que se encuentran en una investigación penal, no obstante, entre los presupuestos del Debido

5 “Artículo 158. Ningún granadino será obligado a comparecer en juicio sino ante los tribunales o juzgados competentes, establecidos por esta Constitución o la ley; ni condenado sin ser oído y vencido en juicio; ni podrá imponérsele pena que no esté señalada al hecho porque se le juzga, por ley anterior al mismo hecho” (Constitución Política 1, 1843)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Proceso se enuncia en lo referente al juez natural y al principio de legalidad, pero las demás garantías no son explícitas.

En 1858, se implementó la *Constitución para la Confederación Granadina I* (1853), en el artículo 56 del título V de los derechos individuales enuncian las garantías (principio de legalidad, el juez natural y el derecho a la defensa) que tienen las personas que están inmersas en una acción punitiva (Constitución Política, 1858).

En 1863, se dio una nueva la legislación constitucional, empezó a regir la *Constitución de Rionegro* que se caracterizó por los principios liberales (Bonilla Montenegro, 2019), en el numeral 4, artículo 15 de la Sección I. Derechos y deberes de los Estados, capítulo II. Bases de la Unión (Constitución Política, 1863) estableció la seguridad personal en relación con las demás personas y con las autoridades; en este numeral se plasmó nuevamente el principio de legalidad, competencia del juez natural y el derecho de ser escuchado.

La Constitución de 1863, fue derogada en 1886, en la nueva norma constitucional se retornó al sistema centralista. En la Constitución de 1886 se esbozaron los elementos del Debido Proceso en los artículos 23 y 26 del Título III de los derechos civiles y de las garantías social (Constitución Política, 1886).

En estos artículos se observa que las garantías que gozan las personas se diferencian si la persona se encuentra o no inmersas en una acción judicial penal. El artículo 23 hace referencia a las formalidades que se deben seguir para limitar la libertad motriz de las

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

personas, mientras que el artículo 26 determina las garantías que se deben regir en los juicios conforme a su modalidad (Constitución Política, 1886).

A finales del siglo XX (1991), la situación política, económica y social del país se encontraba en crisis por los grupos al margen de la ley, el narcotráfico, la guerrilla, la delincuencia y otros factores que incrementaron la violencia en la sociedad colombiana. Estos aspectos confluyeron en la creación de un movimiento estudiantil, identificado como *Frente Unido del Pueblo* (movimiento estudiantil de la “Séptima Papeleta”), el cual fue un actor decisivo en la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, el resultado de esta Asamblea fue el texto constitucional de 1991 derogando la Constitución de 1886 (Quintero Ramirez, 2002). En la Constitución de 1991, a diferencia de las anteriores constituciones, se enuncia el Debido Proceso explícitamente en el artículo 29,⁶ anteriormente se circunscribía como seguridad individual o personal.

En este artículo se reconoce que el Debido Proceso se aplicará a todas las acciones judiciales y administrativas (Constitución Política de Colombia, 1991), aspecto que se desarrolló jurisprudencialmente en vigencia de la Constitución de 1886. Sin embargo, el

6 “Artículo 29. El Debido Proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un Debido Proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del Debido Proceso” (Constitución Política de Colombia, 1991).

artículo 28 constitucional incluye elementos que tienen como finalidad la seguridad personal, en lo referente a la limitación de la libertad motriz de las personas por parte de las autoridades judiciales y organismos que lo coadyuvan: “La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991).

1.3. Concepto de Debido Proceso

Si bien no hay una definición universal taxativa de Debido Proceso, su concepto tiende a relacionarse con procedimientos, derechos, formalidades, principio jurídico, derecho fundamental de aplicación inmediata o el cumplimiento del Estado con sus obligaciones en caso de violaciones de los derechos humanos (Salmón, 2012).

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 29 dispone que en las actuaciones judiciales y administrativas se debe aplicar el Debido Proceso y sintetiza *grosso modo* aspectos que se relacionan cuando hay una afectación a la libertad de las personas, como por ejemplo, el derecho a la defensa y a la asistencia de una defensa técnica (Constitución Política de Colombia, 1991).

De igual manera, en el artículo 29 se enuncia de forma implícita el principio de legalidad, el cual señala que a las autoridades administrativas y judiciales les está prohibido realizar acciones e imponer sanciones que no estén definidas en la ley, pues ir en contravía de este fundamento legal violenta el derecho al Debido Proceso (T-1739, 2000).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Así mismo, es importante reconocer que, en la Constitución de 1991, el Debido Proceso se explicitó como un derecho fundamental, y jurisprudencialmente (C - 496 , 2015) se ha indicado que es una manifestación del Estado Social de Derecho y un limitante al Estado,⁷ para garantizar los derechos humanos de sus asociados (C - 496 , 2015).

Ahora bien, aunque el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia hace referencia al Debido Proceso, no hay un concepto expreso de este precepto, es explícito en cuanto a dónde se debe surtir, la definición se ha construido a partir de la jurisprudencia nacional tomando como derrotero la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha definido el Debido Proceso como “el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos” (Corte IDH, 2012, pág. 5).

Este concepto indica que existen unos requisitos imperativos en las etapas procesales para que las partes de la contienda, especialmente la parte pasiva hagan usos de ellos en caso de limitación de sus derechos, las cuales serán objeto de estudio en el presente trabajo.

1.4. Características

⁷ “En este sentido, constituye la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley. Por consiguiente, exige de las autoridades la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley” (C - 622, 2015).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

A nivel jurisprudencial de la Corte Constitucional (C - 496 , 2015), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2012) y de la doctrina nacional (Alvarado Velloso, 2014) (Salmón, 2012) e internacional (Cuello Iriarte, 2005), se han reconocido las siguientes características:

1.4.1. Aplicación a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas

Las normas que regulan el Debido Proceso deben ser de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades en el ejercicio de sus funciones judiciales⁸ o administrativas (C - 496 , 2015). El procedimiento no se aplica solamente a actuaciones del ámbito penal, también regula las relaciones en lo civil, administrativo, policivo, correccional, disciplinario, económico, entre otras.

En ese orden de ideas, el Debido Proceso hace presencia en todos los actos del Estado que puedan afectar los derechos humanos, cobija las actuaciones administrativas, laborales, civiles, disciplinarias, pedagógicas, entre otras (Salmón, 2012).

1.4.2. Aplicación inmediata

El Debido Proceso al ser el garante de los derechos fundamentales de las personas, debe aplicarse desde el inicio de las actuaciones de las autoridades (C - 496 , 2015), pues el

8 “Por disposición expresa de la norma Superior citada, el Debido Proceso está llamado a aplicarse en todas las actuaciones judiciales y administrativas, constituyéndose de este modo en un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado, privilegiando así el respeto por los derechos y obligaciones de los ciudadanos o de quienes son parte en un proceso o en una actuación administrativa” (C - 622, 2015).

no cumplimiento de esta garantía afecta el curso normal de las actuaciones. Al reconocerse una falla en esta garantía es necesario retrotraer lo actuado para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales.

En el ordenamiento constitucional, la regulación de su aplicación inmediata se encuentra consagrada en los artículos 85, 228 y 229 de la Constitución Política de Colombia (C - 496 , 2015).

1.4.3. No se suspende en Estados de Excepción

El Debido Proceso y las normas que lo regulan no se suspenden⁹ cuando el Gobierno decreta el Estado de Excepción, bien sea la guerra exterior, conmoción interna y el estado de emergencia, regulados en el capítulo VI del título VII de la Constitución Política de Colombia, en los artículos 212 al 215, y la Ley 137 de 1994 Ley estatutaria que regula los Estados de Excepción en Colombia. En los Estados de Excepción la garantía del Debido Proceso se debe mantener, proteger y vigilar (Salmón, 2012).

9 “Artículo 5. Prohibición de suspender derechos. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política”. (C - 496 , 2015)

1.4.4. Se predica respecto de todas las partes e intervinientes y durante todas las etapas del proceso

Las garantías del Debido Proceso se consagran para las partes que integran en la *litis* y se mantienen desde que se origina la acción de la autoridad hasta que finaliza el proceso (C - 496, 2015).

1.4.5. No es absoluto

El Debido Proceso es viable de limitar (derecho de defensa y contradicción) para garantizar otros derechos fundamentales de terceros intervinientes en el proceso, como, por ejemplo, la prevalencia del interés superior (niños). Cuando existe la participación de un niño en una acción judicial la Corte IDH reitera que las condiciones no son las mismas que las de un adulto (Salmón, 2012). Esta limitación debe ser razonable y proporcional (C - 496 , 2015) para no afectar los derechos del infractor.

1.4.6. Su regulación depende del legislador

Quien regula las garantías del Debido Proceso es el órgano competente de legislar. El cuerpo colegiado determina las condiciones y términos del Debido Proceso que deben ceñir las autoridades y las personas sometidas a una acción judicial. Sin embargo, el ordenamiento jurídico se rige por los lineamientos establecidos en la Constitución Política de Colombia y en los tratados internacionales sobre derechos humanos que Colombia ha suscrito y ratificado (C - 496 , 2015), tales como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el

Pacto de San José de Costa Rica, La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre principalmente.

1.5 Garantías esenciales del Debido Proceso

Las garantías¹⁰ que consagra el Debido Proceso son las formalidades esenciales, que debe tener toda acción judicial o administrativa (Adenauer Stiftung, 2021), cuya exigencia es fundamental, so pretexto de vulnerarse el derecho fundamental en mención. A continuación, se exponen:

1.5.1 Juez natural

Quien dirime la controversia entre el particular o el Estado, debe ser el funcionario legalmente¹¹ constituido para llevar el proceso desde el inicio hasta su terminación. La Corte IDH ha establecido que los criterios para fijar la competencia de los jueces deben estar regulados en el ordenamiento jurídico de cada país, de no estar definidos se estaría violando el Derecho del Debido Proceso (Salmón, 2012).

1.5.2. Juez independiente

10 Las garantías esenciales del Debido Proceso se han desarrollado a partir de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, la Corte Institucional y la doctrina internacional y nacional.

11 “En este sentido, el juez natural es aquél a quien la Constitución o la Ley le han asignado el conocimiento de ciertos asuntos para su definición, cuya determinación está regida por dos principios: la especialidad, pues el legislador deberá consultar como principio de razón suficiente la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones judiciales, y de otro lado, la predeterminación legal del Juez que conocerá de determinados asuntos, lo cual supone: i) que el órgano judicial sea previamente creado por la ley; ii) que la competencia le haya sido atribuida previamente al hecho sometido a su decisión; iii) que no se trate de un juez por fuera de alguna estructura jurisdiccional (ex post) o establecido únicamente para el conocimiento de algún asunto (*ad hoc*); y iv) que no se someta un asunto a una jurisdicción especial cuando corresponde a la ordinaria o se desconozca la competencia que por fuero ha sido asignada a determinada autoridad judicial” (C - 622, 2015).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La independencia judicial garantiza que los jueces no se vean sometidos a la intromisión de funcionarios ajenos a esta rama del poder público. La Corte IDH enfatiza que esta es una de las razones de ser que tiene la separación de los poderes públicos, la de garantizar la independencia de los operadores de la justicia (Salmón, 2012).

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte IDH estableció una serie de mecanismos para garantizar la independencia judicial (Salmón, 2012), a saber:

- i) La forma o proceso de elegir a los jueces. En este debe prevalecer la integridad, idoneidad y formación jurídica de los postulantes, su elección ha de ser transparente y pública.
- ii) La estabilidad en el cargo. Este mecanismo requiere que los jueces tengan una permanencia o estabilidad en el cargo; ascenso o reconocimientos derivados de su formación e integridad, y un sistema estricto de sanciones e inhabilidades para los operadores judiciales.
- iii) Las garantías y protección contra presiones externas de grupos al margen de la ley o legales, es decir, el Estado debe velar por la protección de las personas que se encuentran en una acción procesal para que los intervinientes legales o personas al margen de la ley no coaccionen u obliguen a las partes del proceso a ir en contra de la defensa de sus intereses, configurándose una violación a los derechos humanos.

- iv) La excepcionalidad de los jueces provisionales. No deben existir nombramientos de jueces provisionales atemporales, se debe fijar un plazo para la provisionalidad, o ser nombrados dentro de la planta judicial.

Al dar cumplimiento a estos mecanismos se fortalece la independencia judicial y se materializa la garantía del Debido Proceso.

1.5.3 Ser juzgado con las formalidades propias de cada juicio

Respecto a esta garantía, cada juicio debe tener las reglas mínimas procesales con antelación, las cuales determinan el procedimiento o trámite en cada una de las etapas en que se va a desarrollar el juicio. Cada etapa tiene su razón de ser y se encuentran concatenadas para llegar a una decisión que esté amparada en el respeto a los derechos humanos (Cifuentes Muñoz, 2021).

1.5.4 Defensa

El derecho a la defensa permite que las personas hagan uso de los medios legítimos y ajustados a la norma para ser escuchados y así obtener una decisión favorable para sus intereses (C - 551, 2015). Se trata de un derecho fundamental, al tener esta calidad presentan dos elementos esenciales: irrenunciabilidad e inalienabilidad (Carocca Pérez, 1998). El primero consiste en el derecho que asiste a todas las personas de no renunciar a los derechos fundamentales, en este caso a la defensa, y el segundo en no negociar ni ser enajenado del derecho de defensa.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El derecho a la defensa y a ser oído, según la doctrina desarrollada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Steiner & Uribe, 2014) lo integran el aspecto formal y el aspecto material. El aspecto formal o procesal se configura con la existencia de un órgano judicial para dirimir la confrontación, un procedimiento o etapas reguladas previamente en donde se dé cumplimiento a las garantías procesales desde que se inicia la *litis* hasta la obtención de un fallo.

Entre las formalidades y ritualidades que amparan el derecho a la defensa en un proceso se encuentran:

1.5.4.1. Presunción de inocencia e in dubio pro reo.

Este principio se encuentra regulado en la Constitución Política de Colombia, específicamente en el artículo 29, las personas se presumen inocentes, siempre y cuando no se la haya declarado judicialmente culpable o hayan sido sancionadas por la administración (Constitución Política de Colombia, 1991).

1.5.4.2. Comunicación previa y detallada al infractor de la acusación formulada.

Las autoridades judiciales o administrativas deben comunicar en forma comprensible a las personas que se encuentran en curso de una acción judicial o administrativa la causa y el porqué de la acción, así como las pruebas que se tienen sobre la acción u omisión del accionado y las normas que presuntamente se transgredieron (Montero & Salazar, 2021).

1.5.4.3. Principio de publicidad del proceso.

El principio de publicidad tiene como finalidad que los administrados conozcan las diferentes actuaciones y decisiones de la administración siendo necesario para su vigencia y oponibilidad (Sentencia C-957, 1999).

El cumplimiento de esta formalidad permite que los miembros de la sociedad ejerzan un control sobre las actuaciones judiciales y administrativas para que se verifique el cabal cumplimiento del respeto de los derechos humanos de los asociados (Montero & Salazar, 2021).

1.5.4.4. Oportunidad y medios adecuados para preparar la defensa.

Al tener conocimiento de la acción que cursa en su contra, las personas tienen el derecho de contar con el tiempo para conocer y analizar el acervo probatorio que se tiene en su contra, con el fin de esgrimir los argumentos y solicitar pruebas (Salmón, 2012).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

1.5.4.5. Derecho a controvertir las pruebas.

El accionado o por intermedio de su defensa técnica, posee el derecho de refutar a través de los medios legales si las pruebas obtenidas en su contra se obtuvieron conforme al Debido Proceso. Este derecho, a su vez, le da la viabilidad a la defensa para solicitar y practicar las pruebas que favorezcan los intereses del presunto infractor.

1.5.4.6. Derecho a ejercer la defensa, sea personalmente o mediante defensor técnico con el cual se pueda comunicar libre y privadamente.

Las personas que enfrentan una acción judicial o administrativa desde el inicio tienen el derecho a asumir su defensa a nombre propio o contratar un defensor de confianza, en el evento de no tener los recursos económicos para suplir los gastos de la defensa técnica, y/o no poder asumir su defensa por el idioma o desconocimiento normativo, el Estado está en la obligación de nombrar un defensor de oficio (Montero & Salazar, 2021).

Si la persona accionada desconoce el idioma en que se está desarrollando la investigación, debe ser asistida por un intérprete y un traductor elegido por la persona o nombrado por el Estado. El intérprete es la persona que explica en el idioma nacional del tribunal que está llevando la investigación judicial o administrativa, mientras el traductor es quien comunica en el idioma oficial el contenido manuscrito de un documento formulado en otro idioma (Rodríguez Rescia, 2021).

El defensor de confianza o de oficio tiene el deber de ejercer una defensa efectiva, es decir, que su presencia no sea solamente de suplir una formalidad, sino que realmente defienda los intereses del investigado.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

1.5.4.7. Derecho del infractor a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, la confesión es válida únicamente si se realiza sin coacción.

La persona accionada cuenta con el privilegio de la “inmunidad de declarar”, es decir, dejar al arbitrio del investigado si declara o no sobre el objeto de la acción judicial o administrativa. Si accede a declarar o confesar, esta declaración tiene validez siempre y cuando surja de forma libre y espontánea, que no medie de intimidación por parte de la autoridad. Si ha surgido bajo presión o coacción no tiene validez legal.

1.5.4.8. Principio de no bis in ídem.

Este principio ampara que no recaigan dos sanciones de tipo judicial o administrativa en una persona, para exigir esta formalidad es necesario que haya identidad del investigado, hechos y fundamentos legales. Si se profirió sentencia de absolución o condenatoria, no se puede someter al infractor por parte de la autoridad judicial o administrativa a un nuevo juicio sobre los mismos hechos y violaciones investigados en el anterior proceso (Salmón, 2012).

1.5.4.9. Derecho de recurrir el fallo ante el juez competente o tribunal superior.

Este requisito de forma le da el derecho al infractor de recurrir el fallo o sentencia adversa ante un juez o tribunal diferente y superior. En la revisión se pueden detectar errores que estarían afectado al accionado. (Salmón, 2012).

En lo que respecta al aspecto material (Steiner & Uribe, 2014), corresponde al fallo del órgano judicial o administrativo, el cual debe estar sujeto al ordenamiento jurídico y

cumplir con la finalidad teleológica establecida. Es decir, una decisión imparcial, independiente, motivada, donde se cobijen los hechos, pretensiones y acervo probatorio de la demanda en derecho, orientado desde los parámetros de la lógica jurídica (Alvarado Velloso, 2014).

La imparcialidad se materializa en la sentencia cuando no se avizoran razonamientos injustos, se analizan cada uno de los aspectos pertinentes arrimados al proceso y argumenta la no pertinencia de asuntos que no corresponden a este, dejando despejadas todas las dudas o confusiones presentadas en el desarrollo del proceso.

Respecto a la motivación se debe observar el análisis y el discernimiento de los hechos, las pretensiones y el acervo probatorio. Cada una de las pruebas decretadas deben ser evaluadas y determinar su incidencia lógica y jurídica en la confrontación dirimida (Montero & Salazar, 2021).

1.5.4 Proceso público sin dilaciones injustificadas

Un proceso público les permite a las personas saber de la existencia de la acción judicial y/o administrativa en el que se encuentra inmerso, lo cual se evidencia cuando las actuaciones surtidas dentro del proceso son públicas y notificadas en legal forma para ser controvertidas (C - 551, 2015).

Al tener conocimiento de las actuaciones administrativas, las personas deben actuar conforme a los términos procesales (Steiner & Uribe, 2014), para evitar las dilaciones injustificadas afectando los derechos de las personas y la seguridad jurídica, como es el caso de la prescripción. La inobservancia de los términos para la Corte Constitucional (C -

551, 2015) configura una vulneración al Debido Proceso y se deben ajustar a los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A su vez, las decisiones emanadas dentro del proceso deben caracterizarse por ser claras, ciertas, motivadas y jurídicas.

Estos criterios hacen referencia a: (i) la complejidad del asunto que presenta diferentes matices, el tiempo, las pruebas y su especialidad; (ii) la actividad procesal del interesado si existieron actuaciones por las partes que dilataron el proceso o no se dio una acción activa dentro del proceso; y (iii) la conducta de las autoridades locales si se evidencia la acción o la omisión para prolongar el proceso (Steiner & Uribe, 2014).

1.6 El Debido Proceso administrativo

El Debido Proceso administrativo es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, pueden defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución (C - 980, 2010).

El Debido Proceso¹² administrativo tiene su origen y firmeza en la Constitución Política de Colombia y en los tratados internacionales; debido a esto su cumplimiento es

12 En la Sentencia C-980 de 2010 la Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. (C-980, 2010).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

imperativo y debe ser más estricto cuando es ejercido por funcionarios públicos, todas sus acciones deben ser coherentes con la protección de la dignidad humana y no solo con la prevalencia de un resultado medible desde la eficiencia administrativa.

Del mismo modo, ha señalado la Corte Constitucional que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al Debido Proceso administrativo, dentro de las cuales se encuentran:

“(i) ser oído durante toda la actuación,

(ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley,

(iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas,

(iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación,

(v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico,

(vi) a gozar de la presunción de inocencia,

(vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción,

(viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

(ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del Debido Proceso” (C - 980, 2010).

Los propósitos de las actuaciones de la administración tienen que estar alineados con las características del Estado Social de Derecho, que se pregona en la Constitución Política, por eso es fundamental que cada una de las etapas del Cobro Coactivo cumplan a cabalidad con los postulados del Debido Proceso, y de esta manera propender porque las actuaciones administrativas materialicen los fundamentos axiológicos constitucionales.

En este orden de ideas, cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa —igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción— y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración, o de alguna forma, quedan vinculadas por sus actuaciones (C - 980, 2010).

1.7 Ámbito internacional

En el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia se plasman las garantías que tienen las personas involucradas en una investigación judicial o administrativa (Constitución Política de Colombia, 1991), que a nivel internacional se encuentran desarrolladas en los tratados y acuerdos internacionales sobre los derechos humanos fundamentales, que hacen parte de la legislación colombiana una vez se hayan suscrito y ratificado, de conformidad con lo previsto en los artículos 93, 94 y 224 de la Constitución Política de Colombia, en la cual se estableció la remisión (Uprimmy, 2014) expresa al indicar que prevalecen en el orden interno los tratados y convenios sobre las garantías del

Debido Proceso aun en los estados de excepción (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por lo tanto, los artículos 29, 93, 94 y 224 de la Constitución Política de Colombia integran el bloque de constitucionalidad, en virtud del cual, si el objeto de los tratados, convenios, pactos o acuerdos internacionales está presente en el Debido Proceso, sus elementos se integran o hacen parte de la normatividad nacional (Cuello Iriarte, 2005).

A continuación, se exponen de manera sucinta los tratados o convenios internacionales que desarrollan las garantías del Debido Proceso.

1.7.1 El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma es una institución jurídica internacional que propende por la protección eficaz de la dignidad de las personas y la protección de los derechos humanos (Ley 742 , 2002). Por su parte, la Corte Penal Internacional tiene como finalidad luchar contra la impunidad, lograr el respeto y la efectividad de los derechos humanos básicos, de las leyes de la guerra y del derecho internacional humanitario.

El proceso penal que adelanta la Corte para determinar la responsabilidad de conductas punibles —genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o el crimen de agresión— sigue los lineamientos del Debido Proceso (Ley 742 , 2002) consagrado en los artículos 55 y 67 principalmente del Estatuto de Roma.

En el artículo 55 se plasman los derechos que poseen las personas que están siendo investigadas por la Corte, que corresponde a las garantías del Debido Proceso explicadas en

la sección 1.3. (Garantías del Debido Proceso). En este artículo se observa que en las garantías se establece de forma expresa la prohibición de someter tortura o tratos crueles a las personas investigadas (Corte Penal Internacional, 2021).

En el artículo 67 (Corte Penal Internacional, 2021), se hace un desarrollo de los derechos del acusado que se circunscriben a las garantías del derecho a la defensa, desde el momento en que se da inicio a la acción por parte de la Corte, las garantías que consagran el derecho a la defensa corresponden a las que se encuentran definidas en la Convención Americana de los Derechos Humanos, explicadas anteriormente (Corte Penal Internacional, 2021).

En el Estatuto de Roma se hace un reconocimiento explícito a los derechos básicos en que se circunscribe el Debido Proceso, desde la etapa de la investigación hasta la sentencia en firme. Colombia firmó y ratificó este Estatuto de Roma con la Ley 742 del 2002 que ingresó al ordenamiento colombiano.

1.7.2 La Convención sobre los Derechos del Niño

En la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (Unicef, 2006), se encuentran consagrados los derechos y garantías que protegen a las personas que ostentan la categoría de niños, niñas y adolescentes a nivel mundial. En el evento que el infractor(a) posea la calidad de niño, existen una serie de medidas que reconocen el Debido Proceso (Unicef, 2006). Entre las medidas reguladas en los numerales 1 y 2 del artículo 40 se encuentra el principio de legalidad, juez natural, el ser notificado de la acción que procede en su contra y

a sus representantes legales, y hacer uso de los diferentes medios para asumir una legítima defensa (Unicef, 2006). Colombia firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño con la Ley 12 de 1991.

1.7.3 El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado y adherido por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 (ACNUDH, 1976), firmada y suscrita por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. A partir de este se hace un desarrollo de los derechos civiles, políticos y libertades consignadas en la Declaración Universal de los Derechos humanos (ACNUDH, 1976).

En lo que respecta al Debido Proceso, se expone en el artículo 14, numeral 1^o¹³, la ampliación del espectro del Debido Proceso a las actuaciones civiles en lo referente a los derechos u obligaciones (ACNUDH, 1976). En el numeral 3^o se disgrega cada una de las

13 Artículo 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 substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores (Oficina de las Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado., 2021).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

garantías mínimas que deben seguirse en los procesos judiciales¹⁴, y en el artículo 15, en el primer inciso retoma el principio de legalidad y de favorabilidad, aspectos relevantes para el Debido Proceso (ACNUDH, 1976).

14 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
 - b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
 - c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
 - d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
 - e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
 - f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
 - g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.
4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.
5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.
6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.
7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país (Oficina de las Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado., 2021).

1.7.4 La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica

La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica, firmada y suscrita por Colombia con la Ley 16 de 1972. Tiene como finalidad el fortalecimiento y vigilancia en la defensa y protección de los derechos humanos en el continente americano (Steiner & Uribe, 2014). Los Estados Americanos que ratificaron la Convención se obligaron a organizar su estructura política materializando el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Steiner & Uribe, 2014).

El Debido Proceso se encuentra regulado en el artículo 8° denominado Garantías Judiciales, en su numeral 1° hace una enunciación explícita de estas garantías, las cuales no solo se dan en el procedimiento penal, sino que abarcan las acciones en el campo civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Steiner & Uribe, 2014).

El artículo 25 correspondiente a la protección judicial, desarrolla el acceso a la justicia y enuncia la obligación estatal de garantizar que todas las personas acudan al ente encargado de dirimir los conflictos, exigir el reconocimiento de sus derechos y a una pronta solución a las controversias que no estén mediadas por dilaciones al interior de la administración de justicia (Steiner & Uribe, 2014).

1.7.5 La Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue proclamada el 10 de diciembre de 1948, se encuentran consagrados los principios universales a lo largo de sus 30 artículos, en

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

cada uno de ellos se desarrollan de los valores de la libertad, la justicia y la paz a nivel mundial (ACNUDH, 1976).

En esta Declaración se dio el gran avance de ampliar el concepto de derechos para todos los seres humanos a nivel universal, aspecto que se encontraba restringido a los hombres y ciudadanos (*Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 1789) y a un determinado territorio, la ampliación de este concepto tiene como finalidad anular de raíz las conductas discriminatorias que dieron origen a la barbarie imperante en la Segunda Guerra Mundial (ACNUDH, 1976).

En los artículos 9, 10 y 11 se encuentran consagradas las garantías mínimas necesarias para llevar a cabo un proceso en legal forma, donde se respete la dignidad humana y se protejan los derechos humanos de las personas envueltas en estas acciones (ACNUDH, 1976).

En el artículo 9 se plasma que las penas (detenido, preso, desterrado) que se le impongan a una persona, deben darse dentro de un proceso que le brinde las garantías del Debido Proceso, al prohibir de forma taxativa imponer penas de forma arbitraria (Naciones Unidas, 2021).

En los artículos 10 y 11, se regulan las formalidades propias y esenciales del derecho de defensa (igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, presunción de inocencia, juicio público) que deben existir en un juicio penal

arbitraria (Naciones Unidas, 2021). Además, en el numeral 2 del artículo 11¹⁵ se hace una referencia clara al principio de legalidad y de favorabilidad.

1.7.6 La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

En la Novena (IX) Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948, se adoptó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Organización de Estados Americanos, 1948). En el primer capítulo se desarrolló un catálogo de derechos en los cuales se encuentran las garantías que poseen los seres humanos que están en curso de una acción en donde existe una limitación a sus derechos, garantías que configuran el Debido Proceso (Organización de Estados Americanos, 1948).

En el artículo 18 consagra el derecho que tienen todas las personas de ir a instancias judiciales a resolver sus contiendas y que sean protegidos contra actos que lo perjudiquen o violen sus derechos por parte de la autoridad que ostenta esta función (Organización de Estados Americanos, 1948).

En el artículo 25 se desarrolla la garantía que tienen las personas cuando son detenidas, la preexistencia (principio de legalidad) de las normas respecto al acto, a la presencia ante un juez y que el proceso se lleve sin dilaciones; y en el artículo 26 están establecidos los

15 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito (Naciones Unidas, 2021).

parámetros mínimos que garantizan un juicio justo e imparcial (Organización de Estados Americanos, 1948).

CAPÍTULO 2. PARTICULARIDADES DEL COBRO COACTIVO

El cobro coactivo no es un sistema unitario, hace parte de la compleja red de autotutela ejecutiva, la cual faculta a la administración con una serie de potestades, prerrogativas o privilegios que le permite ejecutar sus propios actos sin la mediación del ente judicial (García, 1974). Este aspecto obliga a estudiar *grosso modo* la potestad de la cual goza la administración, para así comprender el cobro coactivo no tributario.

2.1 La autotutela administrativa

Las prerrogativas¹⁶ de la autotutela administrativa eximen a las autoridades de someter las reclamaciones declarativas y ejecutivas a un proceso judicial, situación que define una

16 “[...] Mientras que un particular que quisiese hacer efectivo un derecho del que fuese titular necesitaría, en primer lugar, obtener del Tribunal competente la declaración judicial de reconocimiento del derecho controvertido y, en segundo lugar, acudir igualmente al Tribunal competente para que inicie el correspondiente procedimiento ejecutivo sobre el patrimonio del deudor; en cambio, la Administración pública aparece investida de los poderes necesarios para realizar por sí misma la autotutela de su derecho, y para ello: primero, declara por sí misma cuál es su derecho, de dónde el carácter obligatorio del acto administrativo; segundo, procede a ejecutar por sus propios medios —y, en su caso, contra la voluntad de los obligados— lo que previamente ha declarado. Se trata de manifestaciones concretas del principio que para un extenso sector doctrinal se conoce con el nombre de autotutela administrativa” (Fernández Arbeláez, 2015).

notoria diferencia con los administrados (García, 1974), quienes tienen que acudir al órgano judicial para dirimir sus controversias.

Si las personas optarán por la solución de la controversia sin la presencia del juez,¹⁷ su actuar se enmarcaría en la ilegalidad. En cambio, la coacción ejercida por la administración al circunscribirse en el ámbito de lo público, avalada en el interés común de los asociados está en el terreno de la legitimidad (García, 1974).

El poder que ostenta la administración le permite declarar sus derechos sin la anuencia de un juez, decisión declarativa que se materializa en el acto administrativo, pero si persiste la renuencia del administrado de obedecer la orden, la autoridad está facultada por sí misma para obtener su cumplimiento, nuevamente, sin la intervención de la autoridad judicial, si es necesario haciendo uso de la fuerza pública (Fernández Arbeláez, 2015).

Para entender este privilegio de la administración, es necesario recurrir al origen histórico de esta potestad y a los elementos propios de esta figura, aspecto que se planteará en seguida.

2.1.1 Origen histórico de la autotutela administrativa

¹⁷ “La Administración, al dictar actos administrativos, altera el principio de la ‘paz jurídica’, el cual postula que las situaciones de hecho no pueden ser modificadas sin acudir antes a un Juez. Un particular que desee alterar frente a otro una determinada situación de hecho debe obtener del Juez una sentencia que imponga el cumplimiento forzoso de esa alteración, en el entendido de que ese otro sujeto no acepta la pretensión alegada por el actor. El Juez ante quien se presenta una pretensión debe ponderarla en Derecho y declarar el derecho aducido e imponerlo coactivamente, a través de la fuerza pública, si ello fuese necesario, sin que haya posibilidad para el particular de utilizar la coacción privada para hacer valer sus títulos” (García Soto, 2021, pág. 274).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La génesis de la autotutela se encuentra enmarcada en dos momentos históricos: el antiguo régimen del sistema anglosajón y la Revolución francesa (García de Enterría & Fernández, 2011), como se verá a continuación:

2.1.1.1. El antiguo régimen.

Es el período de la historia que se enmarca entre los siglos XVII y XVIII, en gran parte de los Estados europeos. La monarquía absoluta era el sistema de gobierno que imperaba en este interregno.

Oswaldo V. Pereyra, en su artículo *El Poder Jurisdiccional: elementos para su comprensión* (2017), identifica una serie de características de la administración de la justicia en las monarquías absolutistas, las cuales se enuncian a continuación para tener una comprensión de la autotutela administrativa:

- a. No existía el concepto de ciudadano si no de súbdito. El súbdito estaba sometido a la voluntad y autoridad del Rey, su obligación fundamental era la obediencia hacia el Rey.
- b. El Rey representaba el orden natural instituido por un ser supremo, orden que se fue fortaleciendo por la costumbre.
- c. El Rey, al representar el orden natural, fungía el papel de vicario de Dios en la tierra, y “por lo tanto, único dispensador de la gracia” (Pereyra , 2017, pág. 24), es decir, modificar la legislación a su favor y en ocasiones afectando los súbditos y configurándose la violación a las garantías del Debido Proceso, institución que aún no se materializaba en este período histórico.

- d. La costumbre del orden revelado permitió el surgimiento de una monarquía donde imperaba una “pluralidad jurisdiccional” (Pereyra , 2017, pág. 23). Existía un conjunto de ordenamientos judiciales parciales que cumplían con la misma finalidad o se contraponían, sin embargo, quien se encontraba en la cúspide de estos órganos jurisdiccionales parciales era el Rey, quien legitimaba las situaciones conforme a sus intereses.
- e. La justicia se orientó bajo el concepto de justicia retenida, el monarca delegaba entre las instituciones judiciales locales creadas por él, pero retenía la justicia e intervenía en las decisiones buscando mantener sus privilegios.

El sistema ilimitado que poseía el monarca absolutista se comenzó a cuestionar a raíz del cambio de forma de gobierno que se estaba dando en Inglaterra; el absolutismo en este Estado había sido derrocado en el siglo XVII, en donde el poder del juez no estaba sometido a la autoridad monárquica y el funcionario judicial asumía sus funciones respetando las garantías de un proceso en legal forma, protegiendo los derechos y propiedades de los súbditos de las transgresiones de los monarcas (García, 1974).

El anterior aspecto se expuso en el primer capítulo cuando se esbozaron los elementos primigenios del Debido Proceso (Juan sin Tierra), en esta sección, se puntualizaron aspectos relevantes de los límites que se le impusieron al Rey al ejercer su potestad administrativa.

2.1.1.2. Revolución francesa.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Por otra parte, la Revolución francesa de 1798 generó un cambio en las instituciones políticas, económicas y sociales de la sociedad francesa del siglo XVII. A nivel político se configuró un sistema constitucional en el que se implementó: (i) un Estado de Derecho, en el cual se definió que el sometimiento a la ley era para los gobernantes y gobernados (Rodríguez, 2005).

(ii). La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y (iii) se consagró la separación del poder (ejecutivo, legislativo y judicial), siguiendo los ideales de los pensadores de la ilustración (Locke, Montesquieu y Rousseau) (Segura Grau, 2019).

Con la separación de poderes emanada de la Revolución francesa, se generó una excepción y consistió en prohibir a los jueces en inmiscuirse en los asuntos de la administración, rama ejecutiva¹⁸ (Rodríguez Rodríguez, 2005). A partir de esta excepción se entró en una nueva etapa de la autotutela ejecutiva, para los asambleístas franceses esta excepción nace del temor surgido de la época prerrevolucionaria, toda vez que los jueces anteriormente se habían convertido en un obstáculo en la aplicación de las políticas de la monarquía.

La prohibición se estipuló en la Ley 16 del 24 de agosto de 1790 y posteriormente se elevó a rango constitucional, esta limitación de intervención de los jueces abarcó a la rama

18 “Las funciones judiciales son y han de permanecer siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera (*troubler de quel que maniere que ce soit*) las operaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones” (García, 1974, pág. 172)

ejecutiva y la legislativa, y en caso de existir una reclamación contra la administración, se debía presentar ante ella misma (Rodríguez Rodríguez, 2005).

Paradójicamente los ideales revolucionarios de libertad, igualdad y fraternidad fortalecieron el sistema tradicional de la administración del antiguo régimen y tomando enorme distancia del sistema anglosajón (García, 1974).

2.1.2 Clases de autotutela

La autotutela administrativa se clasifica en declarativa o ejecutiva (Segura Grau, 2019) y conservativa o agresiva (T- 445 , 1994).

2.1.2.1 Autotutela declarativa.

Los actos administrativos declarativos son los que declaran derechos a favor de la entidad pública y crean obligaciones a los asociados, estos actos configuran la presunción de legalidad que poseen las actuaciones administrativas, si no se suspenden estos actos administrativos adquieren el efecto de ejecutividad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 238). Los actos donde se plasma una declaración administrativa no proceden de un pronunciamiento judicial para que la autoridad adquiera el derecho y genere la obligación (Fernández Arbeláez, 2015). En palabras de la Corte Constitucional, de beneficiarse de una *presunción de legalidad* sin necesidad que exista una sentencia previa por parte de los órganos judiciales (T- 445 , 1994).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El acto administrativo que adquiere el carácter declarativo se presume válido, adquiere la calidad de prestar mérito ejecutivo y el administrado se encuentra en la obligación de dar cumplimiento al pronunciamiento de la autoridad (Segura Grau, 2019).

Un ejemplo de este tipo de prerrogativa se observa en la contratación estatal con las cláusulas excepcionales (terminación, modificación unilateral y caducidad) (Fernández Arbeláez, 2015).

2.1.2.2 Autotutela ejecutiva.

La autotutela ejecutiva es la potestad que tiene la autoridad para exigir y hacer efectiva la obligación dineraria contenida en un acto administrativo ejecutoriado sin la intervención del órgano judicial (García de Enterría & Fernández, 2011). Un claro ejemplo de la autotutela ejecutiva es la acción coactiva que ejercen las entidades públicas que tienen la función de recaudar sumas de dinero a favor del tesoro público.

El acto administrativo declarativo en firme le da vía libre a la administración que se encuentra facultada para exigir el derecho declarado, haciendo uso de la coacción, sin el apoyo del órgano judicial para dar cumplimiento al acto administrativo declarativo (ejemplo, la sanción).

2.1.2.3 Autotutela conservativa.

Protege una situación dada, resiste a la pretensión de un tercero de alterar dicha situación propugna, por tanto, una omisión (T- 445 , 1994). Se observa este tipo de autotutela cuando se da la protección de situaciones posesorias o en la facultad interpretativa de los contratos de administración.

2.1.2.4 Autotutela agresiva o restrictiva.

Esta autotutela es una acción positiva que origina una modificación o cambio al estado de las cosas, aunque surge por una situación previa. Este tipo de tutela acciona para la satisfacción de un derecho preexistente de la administración (T- 445 , 1994), a manera de ejemplo cuando se decreta la medida cautelar y se llega a la etapa de la subasta de los

bienes retenidos del administrado afectado (acción directa sobre el patrimonio del obligado).

En este orden de ideas, el cobro coactivo se enmarca en la autotutela ejecutiva que se encarga hasta la última instancia de la obtención y el cumplimiento de lo ordenado en el acto administrativo declarativo y la autotutela restrictiva le permite materializar lo ordenado, verbigracia el pago, en caso de que sea una condena líquida.

La figura del cobro coactivo hace parte del ordenamiento colombiano desde el inicio de la República hasta la fecha. Acto seguido se esbozan los principales eventos históricos de esta potestad administrativa y su naturaleza jurídica.

2.2 Evolución histórica de la jurisdicción del cobro coactivo en Colombia

Conocer los orígenes de la jurisdicción del cobro coactivo en Colombia permite identificar los rasgos que ha tenido en el devenir del tiempo y comprender así la naturaleza jurídica que ha predominado desde su génesis hasta la fecha. En la reconstrucción de los orígenes del cobro coactivo, se trabajó desde los documentos extraídos del Sistema Único de Información Normativa, la página web de la Secretaría del Senado de la República de Colombia y *Los procesos de transformación de los modelos constitucionales en Colombia: una revisión de historia constitucional 1819 – 2019* (2019) del Doctor Julián Darío Bonilla M.

A continuación, se realizará un breve recorrido histórico de la legislación más importante de la jurisdicción en cobro coactivo, que inició en el siglo XIX con el período de la Gran Colombia y finaliza en la segunda década del siglo XXI.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En la República de la Gran Colombia, el 8 de octubre de 1821, se expidió la Ley que ordenó creación de la Contaduría General de Hacienda, norma que unificó los tribunales de cuentas de los diferentes países que integraban la Gran Colombia. En el artículo 3º^[19] se estableció que la Contaduría General cumplía la jurisdicción coactiva.

Se observa en este artículo que los funcionarios que integraban la Contaduría cumplían con una función persuasiva, cuya finalidad era recaudar las sumas de dinero para la administración. La jurisdicción contenciosa del cobro coactivo recaía en los intendentes²⁰ y las Cortes Superiores de Justicia²¹ (Congreso General de la República de Colombia, 2020) (aunque en la Ley del 14 de octubre de 1821, sobre organización de los tribunales y juzgados, se denominaba Alta Corte de Justicia), es decir que para este período existía un

19 “Artículo 3º. En consecuencia, se atribuye a la Contaduría general la jurisdicción coactiva, para que haga satisfacer los alcances líquidos incontestables que resulten contra cualquier tesorero o administradores en las cuentas que hayan rendido” (Congreso General de la República de Colombia, 2020, pág. 232)

20 “Artículo 4º. El mando político de cada departamento reside conforme a la Constitución en un magistrado con la denominación de intendente, sujeto al presidente de la República, de quien será el agente natural e inmediato” (Congreso General de la República de Colombia, 2020, pág. 221).

21 “Artículo 19. La Alta Corte de Justicia de Colombia se compone de cinco ministros, a saber: tres jueces y dos fiscales” (Congreso General de la República de Colombia, 2020, pág. 290)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

sistema mixto en el cobro coactivo. El proceso era iniciado por la Contaduría y exigido judicialmente por los intendentes y las Cortes Superiores de Justicia.²²

Se infiere en el artículo 4°, que el cobro coactivo en el naciente Estado era mixto (administrativo y judicial) es decir, iniciaba el cobro persuasivo y de no lograr su propósito asumía funciones judiciales.

Posteriormente, la Ley 20 de 1908, referente al régimen político y municipal, en su artículo 22^[23] (Ley 20, 1908), definió que los tesoreros o recaudadores municipales asumirían la jurisdicción coactiva respecto a los impuestos y contribuciones municipales (Ley 20, 1908). La ejecución del recaudo de impuestos y contribuciones recaía en un funcionario, es decir, no había distinción entre impuestos y demás contribuciones. En el año de 1909, a quienes ejercían la función de recaudar el impuesto predial se les otorgó la atribución de ejercer la jurisdicción coactiva.

En 1914, se efectuó la organización judicial con la Ley 56 de 1914, que facultó a los Jueces de Ejecuciones Fiscales la jurisdicción coactiva,²⁴ respecto a lo preceptuado en el

22 “Artículo 4°. La Contaduría general no ejercerá la jurisdicción contenciosa que se reserva a los intendentes, con las apelaciones y demás recursos legales a las cortes superiores de justicia. Queda por consiguiente suprimida la sala llamada de Ordenanza, y devuelto a los intendentes el conocimiento que les concedían a las leyes españolas, a quienes ocurrirán los interesados en los casos en que antes ocurrían a la enunciada sala” (Congreso General de la República de Colombia, 2020, pág. 232).

23 “Artículo 22. Los tesoreros o Recaudadores Municipales tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos y contribuciones municipales” (Ley 20, 1908).

24 “Artículo 4°. Los Jueces de Ejecuciones Fiscales conocerán, en ejercicio de la jurisdicción coactiva, no sólo de los negocios a que se refiere el Artículo 407 del Código Fiscal, sino de cualquier otros en intereses de la Nación que les encarguen la Tesorería General de la República

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Código Fiscal, y demás intereses sobre los que tengan potestad la Tesorería General y Hacienda Nacional. Los recursos de alzada²⁵ contra las decisiones emanadas de este organismo judicial recayeron en la Corte Suprema, en Sala de Negocios Generales o ante los Tribunales, según sea el caso, Ley sobre organización judicial (56, 1914). Para este período se observa que, se continuó con un sistema mixto en la jurisdicción coactiva. La Tesorería General y Hacienda Nacional, tramitaban el cobro correspondiente y los jueces de ejecuciones fiscales ejercían la jurisdicción coactiva.

La organización judicial y el procedimiento civil fue regulado por la Ley 105 de 1931 en esta norma no se especificó el funcionamiento de los jueces de Ejecuciones Fiscales (Ley, 1931), sin embargo, en su articulado se definió el conocimiento de los incidentes de excepciones y de las terceras que se sigan por los recaudadores de rentas nacionales y los jueces de ejecuciones fiscales nacionales investidos de jurisdicción coactiva.²⁶

Posteriormente, en el Decreto 1135 de 1936 se reorganizó el recaudo de las rentas nacionales. En su artículo 6 se definió un “departamento judicial compuesto de jueces

u otra entidad de Hacienda Nacional, ya proceda el crédito de contratos o convenios celebrados por el Gobierno o sus agentes con los extinguidos Estados, con los Departamentos o con particulares, o ya en otra causa legal, durante la existencia de la República, siempre que el contrato o convenio respectivo no establezca prohibición determinada en el particular, o no fije una jurisdicción exclusiva” (Ley Sobre organización judicial, 1914).

25 “Artículo 5. ° Las apelaciones y las consultas de los autos que dicten los expresados Jueces Fiscales, se surtirán ante la Corte Suprema, en Sala de Negocios Generales, o ante los Tribunales Superiores, según que a ella o a estos corresponda la jurisdicción del negocio por la vía ordinaria, en única o en primera instancia. Del incidente de excepciones y de las tercerías en los juicios ejecutivos que sigan dichos Jueces, conocerán también en la Corte o los Tribunales Superiores, según la respectiva jurisdicción” (Ley Sobre organización judicial, 1914).

26 Artículo 36 N°5, Artículo 76 N°3, Artículo 109 N°4 (Ley Sobre organización judicial y procedimiento civil, 1931).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

nacionales de ejecuciones fiscales en la capital de la República y de jueces de rentas en cada uno de los Departamentos” (Presidente de la República, 1936)

El Decreto 1315 de 1936 fijó la jurisdicción²⁷ y atribuciones de los Jueces Nacionales de Ejecuciones Fiscales y de rentas e impuestos. Los jueces de rentas y ejecuciones fiscales se rigieron por el procedimiento normado en el Código Judicial, Ley 105 de 1931 pero en las intendencias y comisarias, el cobro coactivo lo ejercían los administradores y recaudadores de rentas e impuestos nacionales.

En 1943, se modificó la organización y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, otorgando al Consejo de Estado la jurisdicción coactiva. Posteriormente, con el Decreto 3271 de 1963 se estructuró la planta de personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se definió que las funciones de los Juzgados Nacionales de Ejecuciones Fiscales, las ejercería el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales, el cual se creó en esta norma.

Con la expedición del Decreto 2871 de 1968 se organizó la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se independizaron los

²⁷ “Artículo 3°. Los Jueces de Rentas y Ejecuciones Fiscales tendrán jurisdicción en todo el territorio de la República, para exigir por jurisdicción coactiva el pago de los créditos a favor del Fisco Nacional, provenientes de responsabilidades de empleados de manejo, rentas e impuestos nacionales, contratos celebrados por la Nación con otras entidades públicas o con particulares, fianzas o cauciones análogas, sanciones pecuniarias judiciales o administrativas, y en general, para la efectividad de toda deuda a favor del Estado, y cuyo importe deba ingresar a las arcas nacionales” (Decreto 1315, 1936).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

gravámenes de la nación de los demás cobros y sanciones. El Decreto 1400 de 1970 estableció el procedimiento de la ejecución por jurisdicción coactiva para el cobro de deudas fiscales (Decreto-Ley 1400, 1970). En esta disposición se enuncia que “las ejecuciones por jurisdicción coactiva para el cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas se seguirán ante los funcionarios que determine la Ley” (Decreto-Ley 1400, 1970). En otras palabras, está atribución no recae en funcionarios de la vía judicial, pero el procedimiento regulado sí aplica para liquidaciones de impuestos, multas, cobros emitidos por las contralorías, funcionarios administrativos o de policía.

Posteriormente con el Decreto 78 de 1976 se modificó la estructura de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Una de las divisiones de la Dirección, la de Ejecuciones Fiscales, continuó con las funciones del Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales conforme a la normatividad vigente, exceptuándose los cobros de la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Con el Código de Régimen Departamental, Decreto-Ley 1222 de 1986 en el artículo 183^[28] se definió que la jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorizaciones nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se regularían

28 “Artículo 183. [...] prestará mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal exigible, que expida el jefe de la oficina a cuyo cargo está la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador. A su vez definió que los entes encargados del recaudo deberán crear los cargos de los funcionarios que deben conocer los juicios por jurisdicción coactiva” (Decreto 1222, 1986).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

por el Decreto-Ley 01 de 1984 artículo 252.²⁹ Sin embargo, en el Decreto-Ley 1222 de 1986 se estableció que la certificación de la deuda fiscal presta mérito ejecutivo.

A partir del Decreto-Ley 2503 de 1987^[30] (Decreto-Ley 2503, 1987) la jurisdicción del cobro coactivo recayó en la oficina de cobranzas de la administración del lugar en el que se originó la obligación y se estableció el procedimiento administrativo coactivo (Decreto-Ley 2503, 1987). Con el Decreto 624 de 1989 se expidió el Estatuto Tributario, norma que reguló y recopiló el procedimiento administrativo coactivo en lo relacionado con los tributos con mínima injerencia de la jurisdicción contenciosa³¹ (Estatuto Tributario, 2020).

29 “Capítulo. De la jurisdicción coactiva. Artículo 252. Procedimiento. En la tramitación de las apelaciones e incidentes de excepciones en juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva se aplicarán las disposiciones relativas al juicio ejecutivo del Código de Procedimiento Civil” (Decreto-Ley 01, 1984).

30 “Artículo 100. Procedimiento administrativo coactivo. Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en el presente Decreto.

Artículo 101. Competencia funcional. Para exigir el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en el artículo anterior, son competentes los siguientes funcionarios: El Subdirector de Recaudo 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 cobranzas y de las Recaudaciones de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones.

Artículo 102. Competencia territorial. El procedimiento coactivo 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 aquella en donde se encuentre domiciliado el deudor. Cuando se estén adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, estos podrán acumularse” (Decreto Ley 2503, 1987).

31 “Artículo 835. Intervención del Contencioso Administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las resoluciones que fallan las 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” (Decreto Ley 624, 1989).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En el artículo 116 de la Constitución Política de 1991, se definió que “excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”. Con esta atribución se afianzó constitucionalmente la función jurisdiccional en entidades administrativas para imponer sanciones de carácter pecuniario.

A partir de la Ley 6 de 1992 (Ley 6, 1992), se modificó el procedimiento del cobro coactivo respecto a recursos e irregularidades dentro del procedimiento,³² norma que afectó lo concerniente a impuestos y demás acreencias cobijadas por la administración. En la Ley 1066 de 2006 se promulgaron artículos para la normalización de la cartera pública, precepto importante en el cobro coactivo. Con esta ley se buscó dar un marco legal respecto de la eficiencia con que debían actuar los funcionarios que ejercían la función coactiva en las entidades públicas. Antes de esta norma no existía uniformidad en el cobro de la cartera. A su vez, amplió la facultad de cobro coactivo a cualquier entidad de carácter público que dentro de sus funciones tenga la de recaudar rentas (Ley 1066, 2006).

Respecto al procedimiento, se definió que se debía seguir con lo establecido en el Estatuto Tributario, en ausencia de una norma que lo regulase, se remite al Código General

³² Capítulo V. Procedimiento Administrativo de Cobro Artículo 78 al 89 (Ley 6, 1992).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

del Proceso (Contraloría General, 2008). Después, con la Ley 1819 de 2016 se adicionó al artículo 5 la autorización a

Vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario (Ley 1819, 2016).

La anterior Ley fue reglamentada por el Decreto 4473 de 2006, que estipuló los requisitos y contenidos que debía tener el reglamento interno del recaudo de cartera y se resalta nuevamente en su artículo 5°, el procedimiento que se debe aplicar en el ejercicio del cobro coactivo, es decir, el regulado en el Estatuto Tributario Nacional (Decreto 4473, 2006).

Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPCA), Ley 1437 de 2011, en el artículo 100^[33] del Título IV, se fijó la aplicabilidad normativa en el cobro coactivo, en donde se observa que la jurisdicción coactiva no es autónoma y su proceder se encuentra sujeto a la normatividad en otros

33 “Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas: Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario. En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular” (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, 2011).

campos legislativos. En el Código General del Proceso, que es posterior al CPACA, se encuentra un capítulo expreso para la ejecución y cobro de deudas fiscales.

El breve recorrido histórico de la jurisdicción coactiva permite definir que su naturaleza jurídica no ha sido clara en el transcurso del tiempo. En el período de la Gran Colombia, se observa que la jurisdicción coactiva recaía en la rama judicial, pero con el paso del tiempo, esa diferenciación se fue diluyendo. A finales de la década del sesenta del siglo XX, esta función comenzó a ser ejercida por personas adscritas al Ministerio de Hacienda, situación que continuó así hasta 1991 con la promulgación de la Constitución, a partir de la cual se definió que la función jurisdiccional podría ser asumida por las autoridades administrativas, en virtud del mandato legal, desde entonces, la función jurisdiccional del cobro coactivo recae en autoridades administrativas.

2.3 La naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva

La jurisdicción coactiva en Colombia presenta elementos que no le permiten definir su naturaleza, por lo cual en algunas ocasiones genera controversia. Para dilucidar este aspecto y fundamentarlo teóricamente, se va a retomar la normatividad vigente y la jurisprudencia, y se harán unas observaciones desde el concepto de autotutela junto a la evolución histórica de la autotutela ejecutiva y restrictiva (cobro coactivo) en Colombia.

2.3.1 Legislación

En Colombia, la norma que regula y define los lineamientos del Estado colombiano, es la Constitución Política, dentro de la cual se encuentra el orden jurídico de la estructura del poder público, tal y como se evidencia en el artículo 113, que define las ramas del poder

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

público, y la finalidad específica en el cumplimiento de los preceptos del Estado Social de Derecho. Estos preceptos fueron retomados de los postulados del pensador francés Montesquieu, para quien, las ramas del poder del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, no debían recaer en una sola mano, es decir, el poder no se concentraría y no afectaría la libertad de sus gobernados (Montesquieu, 2007).

De no darse la división tripartita del poder, se acumularía en una sola persona o cuerpo que puede generar el abuso y atentar contra la seguridad de los ciudadanos. En palabras de Montesquieu “todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciera los tres poderes” (Montesquieu, 2007, pág. 206).

Para el tratadista Gordillo sustentando en los planteamientos de Montesquieu, cada rama del poder se caracteriza porque debe ejecutar una función específica y quien la ejecuta debe pertenecer a ramas del poder diferentes (Gordillo, 2013). No obstante, surge un inconveniente, pues “cada órgano no se limita a la función que le corresponde y que, por lo tanto, la separación de funciones en cuanto atribución de estas a órganos diferenciados se manifiesta de manera imperfecta” (Gordillo, 2013, pág. 4).

La Constitución Política les definió sus funciones y atribuciones a cada una de las ramas del poder público, para cumplir con los fines del Estado. En el artículo 116^[34] se

34 “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

define tácitamente quienes componen la rama judicial y en qué consiste su función. De igual forma, se definió sobre quién recaía la función jurisdiccional y se identificaron los casos excepcionales de funcionarios o personas que no pertenecieran a la rama para cumplir con esta función, con lo cual se identificó la situación neurálgica, porque le da esta función a autoridades administrativas que pertenecen a otra rama del poder público. Lo anterior lleva a que no se pueda determinar con certeza la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva.

Al ser las autoridades administrativas quienes tienen la potestad jurisdiccional, se le da atribuciones a la rama ejecutiva para resolver controversias directamente sin acudir a los órganos judiciales; el funcionario administrativo actúa materialmente como un juez, es decir, la administración después de ejecutoriado su acto administrativo, tiene la potestad de ejecutarlo. Sobre el particular, algunos doctrinantes consideran que las autoridades administrativas no son una verdadera jurisdicción (Arredondo Gómez, 2015), por considerar que:

- La rama judicial es independiente a las demás ramas del poder y su función es el cumplimiento de la norma, teniendo como precepto el Debido Proceso en toda su amplitud.

ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- Al asumir las funciones judiciales se debe dar recto cumplimiento a los principios de juez natural, imparcialidad, principio de legalidad y cosa juzgada.
- La autoridad judicial emite actos judiciales, en donde se dirime una controversia entre los administrados o la administración. Las autoridades administrativas generan actos administrativos y siempre se da una relación en donde se vincule la administración pública (Arredonde Gómez, 2015, págs. 84-85).

Para el jurista Arredonde, la atribución otorgada a las autoridades administrativas no es de naturaleza judicial sino administrativa, teniendo en cuenta que el funcionario se limita a ejecutar un acto administrativo, pero no declara o extingue un derecho como les compete a los funcionarios judiciales.

Contraria a esta posición, se advierte que Las denominadas funciones jurisdiccionales de los órganos de la administración del Estado: apreciaciones a partir de la STC de 26 de marzo de 2007 (Pinilla Rodríguez, 2008). Este texto es una crítica a la centralización de la función jurisdiccional en la administración, que de acuerdo con su criterio se trata de una actividad incompatible con las funciones tradicionales del Estado, lo cual se fundamenta en que las funciones decisorias asignadas por el legislador a las autoridades administrativas diluyen la naturaleza jurisdiccional y la actividad administrativa.

La función jurisdiccional se le debe conferir a instituciones que cumplan con las características de tribunal, quienes deben reunir los rasgos básicos de un aparato judicial,

basados en la imparcialidad³⁵ y la independencia, para no generar una transgresión a los derechos de los administrados.

2.3.2 Marco Jurisprudencial de la naturaleza del cobro coactivo

La función jurisdiccional del cobro coactivo resulta ser un tema controversial, ya que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional lo han estudiado y sentando su posición a través de sus decisiones. A continuación, se revisan algunos de los pronunciamientos que definen la línea jurisprudencial.

2.3.2.1. Consejo de Estado.

Para el Consejo de Estado el cobro coactivo es de naturaleza administrativa, en este proceso no se controvierten derechos, se exige el pago de una obligación líquida que nació a la vida jurídica de la potestad impositiva del Estado (Consejo de Estado, 2002).

Los argumentos jurisprudenciales de la naturaleza administrativa del cobro coactivo que sigue el Consejo de Estado han sido fijados por la Corte Constitucional:

i) Fines del Estado. La administración al materializar los fines esenciales del Estado cuenta con un privilegio (exorbitante) que le facilita “modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso en contra de su voluntad” (Corte Constitucional, 1994).

35 “Las tensiones que genera la autotutela administrativa, sobre todo en el plano de la ejecución del acto administrativo sobre el patrimonio, podría dejar desprovista de defensa al particular, pero esta situación se morigera con la creación de institutos extraídos del procedimiento civil” (Pinilla Rodríguez, 2008, pág. 384).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

ii) Límites. La administración se encuentra definida y condicionada para la obtención de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho (Corte Constitucional, 1994).

iii) Presunción de validez y legitimidad. Los actos administrativos que modifican derechos y crean obligaciones gozan de la presunción de validez y legitimidad (Corte Constitucional, 1994).

iv) Principio de ejecutividad. Los actos en firme, al finalizar el procedimiento administrativo son suficientes por sí mismos, para que la administración ejerza los actos necesarios para la obtención de su cumplimiento (Consejo de Estado, 2002).

v) Legalidad. Las obligaciones que impone la administración se derivan de la Constitución Política, la ley o en normas de inferior jerarquía aplicables al caso concreto, por lo tanto, las actuaciones se encuentran sometidas al principio de legalidad (Corte Constitucional, 1994).

Los anteriores argumentos defienden la naturaleza administrativa del cobro coactivo desde un punto de vista teleológico, la administración al ejercer la autotutela ejecutiva persigue el cumplimiento de los fines del Estado que salvaguardan el interés general, los cuales se encuentran definidos en la Constitución Política.

Por otra parte, los planteamientos jurídicos desarrollados por el Consejo de Estado se derivan en su mayoría de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.3.2.2. Corte Constitucional.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

*Los lineamientos jurisprudenciales que ha desarrollado la Corte Constitucional³⁶
devienen de la Corte Suprema de Justicia en donde se define que el cobro*

³⁶ Corte Constitucional Sentencias: T-445 de 1994, expediente T-38830, M. P. Alejandro Martínez Caballero 12 de octubre de 1994; Corte Constitucional Sentencia C-037 de 1996, referencia P.E.-008, revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia”, M. P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, 5 de febrero de 1996; Corte Constitucional Sentencia C-886 de 1999, referencia: Expediente D-2369, acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, M. P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, 3 de noviembre de 1999; Corte Constitucional Sentencia C-666 de 2000, referencia: expediente D-2706, demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, M. P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo, 8 de junio de 2000; Corte Constitucional Sentencia C-1515 de 2000, referencia: expediente D-3050, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 843-2 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, M. P. Doctora Martha Victoria Sáchica Méndez, noviembre 8 de 2000; Corte Constitucional Sentencia C-919 de 2000, demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58, parcial, y 61, parcial, del Decreto ley 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.” M. P. Doctor Alfredo Beltrán Sierra, 29 de octubre de 2002; Corte Constitucional Sentencia C-558 de 2001, referencia: expediente D-3269, demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 155 de la Ley 142 de 1994, M. P. Doctor Jaime Araujo Rentería, 31 de mayo de 2001; Corte Constitucional Sentencia C-649 de 2002; Referencia: expediente D-3907, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 843 del Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, M. P. Doctor Eduardo Montealegre Lynett, 13 de agosto de 2002; Corte Constitucional Sentencia C-776/03, r Referencia: expediente D-4429, norma acusada: Ley 788 de 2002 y contra los artículos 8, 29 (parcial), 34, 57, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 114 y 116 de la misma, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, 9 de septiembre de 2003; Corte Constitucional Sentencia C-799 de 2003, referencia: expediente D-4517, demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 140 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), M.P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, 16 de septiembre de 2003; Corte Constitucional Sentencia C-939/03, referencia: expediente D-4522, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 849 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario, y el artículo 55 inciso 3° de la Ley 550 de 1999 "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las norma de esta ley, M. P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández, 15 de octubre de 2003; Corte Constitucional Sentencia T-027/05; Referencia: expediente T-842899, acción de tutela, M. P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández, 20 de enero de 2005; Corte Constitucional Sentencia T-396/05 referencia: expediente T-964385, M. P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, 14 de abril de 2005; Corte Constitucional T-604/05 Referencia: expediente T-1063601, M. P. Doctora CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, 9 de junio de 2005; Corte Constitucional Sentencia T-628 de 2008, referencia: expediente T-2270723, M.P. Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, septiembre 4 de 2009; Corte Constitucional Sentencia C-224 de 2013, referencia expediente D-9266 del 18 de abril de 2013, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) de la Ley 1480 de 2011. M.P. Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

*coactivo es de naturaleza administrativa, tal y como se puede observar a continuación*³⁷.

El privilegio exorbitante que ostenta la administración en el cobro coactivo le permite atender los requerimientos de la comunidad social, de no existir este poder y trasladar la ejecución por la vía judicial se vería afectado el interés común (Corte Suprema de Justicia, 1936). Esta postura de la Corte Suprema de Justicia se fortalece y se fija en un pronunciamiento de la sala plena del Consejo de Estado 1965:

En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos. Este sistema es una consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado, que consagran en principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley. (Consejo de Estado, 1965)

³⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. N° 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773; Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Providencia del 13 de agosto de 1936.-G.J. N° 1911. Pág. 882; Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 5 de octubre de 1989, M.P. Doctor Hernando Gómez Otálora)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Posteriormente, a finales de la década del ochenta del siglo XX, la Corte Suprema reafirma que la jurisdicción coactiva pertenecía a una función administrativa y se ajusta a la norma superior y “que por naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos, sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado” (Corte Suprema de Justicia, 1989)

Cuando entra a regir la Constitución de 1991, la Corte Constitucional continua con la línea jurisprudencial iniciada por la Corte Suprema de Justicia al acoger que la jurisdicción coactiva era una función administrativa de gestión y no de autoridad. La prerrogativa que tiene el Estado es el mecanismo idóneo para el cumplimiento de los fines del Estado (T-445 , 1994).

En la Sentencia C-666 de 2000 de la Corte Constitucional se definió la jurisdicción coactiva³⁸ y se estableció que los organismos de la administración pública pueden ejercer la jurisdicción coactiva, siempre y cuando nazcan en el desarrollo de su función administrativa y se deriven del cumplimiento de recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para alcanzar los fines estatales.

38 La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales (C - 666, 2000).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La Corte ha sido enfática en determinar que el objetivo del cobro coactivo es lograr el cumplimiento de una obligación tributaria dentro del marco de la función administrativa, pero que se encuentra bajo la vigilancia del control judicial. La jurisdicción contenciosa administrativa mantiene este control en la etapa de determinación y liquidación del tributo

La Corte Constitucional se ha inclinado por la tesis

(...) si su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no está encaminada a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública (C - 224, 2013).

En el examen de constitucionalidad que se realizó en el marco del proyecto de Ley Estatutaria que pretendió reformar la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, la Corte indicó que la función jurisdiccional de autoridades administrativas la pueden ejercer por excepción³⁹ y les negó la potestad de adelantar instrucción de sumario y juzgamiento de delitos (C-713, 2008).

Como se ha observado en este capítulo, en Colombia la jurisdicción coactiva es reconocida como facultad de las autoridades administrativas en su normatividad y

39 “Esta Corporación ha definido el proceso de cobro coactivo como ‘la potestad exorbitante que tiene la Administración para cobrar, directamente y sin intervención judicial, las deudas que se encuentren a su favor’. Todo lo anterior, con el fin de recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales” (C-713, 2008).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

jurisprudencia, en aras de proteger y recaudar de forma eficaz y eficiente las contribuciones que le adeudan los administrados a la administración. Bajo este parámetro, la función jurisdiccional de la rama judicial es la encargada de que el proceder de la administración se dé en el marco del Debido Proceso, es decir, un veedor del procedimiento.

Sin embargo, las discusiones que se han generado sobre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales en autoridades administrativas, para algunos estudios, es una alteración de la razón de ser de cada una de las ramas que integran el poder.

La administración en el ejercicio de la autotutela ejecutiva se enviste de superioridad respecto al administrado. El administrado al perder la contienda se encuentran en condiciones de inferioridad frente a su opositor. A pesar de que la rama judicial verifica el cabal cumplimiento del Debido Proceso en el evento que las personas acudan a la jurisdicción contenciosa, quienes no acuden a esta instancia por razones económicas o por otro motivo, no gozan de esta veeduría. La acción ejecutiva administrativa (cobro coactivo) debe emitirse por un juez natural y no desvirtuar este derecho fundamental de las personas en aras de aumentar las contribuciones a la administración.

Por otra parte, al hacer el recorrido histórico de la jurisdicción coactiva diferente a los impuestos en Colombia, se puede deducir que no se le ha dado el lugar que corresponde dentro de la estructura y el funcionamiento del Estado, siendo tan importante para la estabilidad económica como lo reconocen las Cortes y el Consejo de Estado. Es así como su funcionamiento depende de una normatividad accesorio, se somete al Estatuto Tributario, al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, del Código

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

General del Proceso. No obstante, esto no sucedía en los inicios de la naciente República de Colombia, cuando hacia parte de la Gran Colombia.

En este período histórico la administración ejerció el cobro persuasivo, finiquitado esta etapa y si no se lograba la recaudación de los dineros para el tesoro, la acción coactiva la ejecutaba los intendentes y las Cortes Superiores de Justicia. Aspecto que respetaba la independencia de las ramas del poder y los administrados tenían la garantía que un tercero ajeno a la contienda, es decir, los intendentes y las Cortes Superiores de Justicia, dirimir la Litis.

CAPÍTULO 3.

**EL COBRO COACTIVO: RÉGIMEN TRIBUTARIO Y AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS NO TRIBUTARIAS**

En Colombia, la jurisdicción coactiva que ejercen las autoridades administrativas ha tenido un proceso histórico delineado por el régimen tributario, como se evidenció en el capítulo anterior. Con la implementación⁴⁰ del Estatuto Tributario, la autoridad investida de esta función adquiere autonomía frente a las demás entidades que recaudan rentas o caudales públicos. Sin embargo, las demás entidades que ejercen esta función coactiva no han salido del imperio del régimen tributario, deben continuar gestionando la recuperación de la cartera en la etapa coactiva bajo los parámetros establecidos en el Estatuto Tributario.

En este contexto, es importante revisar el cobro coactivo a partir de las generalidades, características y elementos de las entidades administrativas que ejercen esta función, lo cual se va a desarrollar en este capítulo. En la primera sección se delimita al régimen tributario, desde el concepto de poder tributario, en el que se exponen los principios, rasgos característicos y elementos de este poder y se mencionan los aspectos generales del cobro coactivo. En la segunda sección, se desarrollan los rasgos de la jurisdicción coactiva de las demás autoridades administrativas que ejercen esta función, teniendo como punto de partida los elementos expuestos en la primera sección. Finalmente, a manera de síntesis, se

40 Marzo 30 de 1989, Decreto-Ley 624.

enuncian las diferencias y similitudes de la jurisdicción coactiva entre estas autoridades administrativas.

3.1 Régimen Tributario

La obligación tributaria⁴¹ surge del vínculo jurídico existente entre el Estado y las personas. Las contribuciones de los ciudadanos tienen como finalidad el gasto público⁴², y la regla del equilibrio de los tributos (Consejo de Estado, 2015), en contraprestación, se les brinda seguridad jurídica, política, social y económica⁴³. La obligación de contribuir de los ciudadanos colombianos y las personas en el territorio nacional se encuentra consagrada en el artículo 95⁴⁴ numeral 9° de la Constitución Política, artículo que hace referencia a los deberes de las personas y materializa la solidaridad, precepto axiológico de la Constitución

41 Para un estudio a fondo sobre el régimen tributario ver: Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario (2 tomos). Doctor Mauricio A Plazas Vega, Editorial Temis, 2006.

42 “23. El deber de contribuir a financiar los gastos y las inversiones del Estado, previsto en el artículo 95.9 de la Constitución, involucra tanto obligaciones sustanciales como obligaciones formales. La principal obligación sustancial es la de pagar oportunamente los tributos. Las obligaciones formales, entendidas como “aquellas cargas que facilitan la función fiscal de la administración”, incluyen las de “suministrar de manera veraz y oportuna la información necesaria para determinar de manera correcta el monto en el que cada contribuyente está obligado a tributar” [23]. Por lo tanto, este deber constitucional se incumple cuando no se asume oportunamente el pago de los tributos o cuando no se cumple con las antedichas cargas formales, como puede ocurrir, por ejemplo, cuando la información suministrada es incompleta o falsa, de tal suerte que la liquidación correspondiente puede ser por una suma inferior a aquella que en realidad el contribuyente tendría que pagar” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2015).

43 Al respecto, el Doctor Bravo Arteaga expone que: “Como sujeto del poder tributario, el Estado representa una soberanía que mantiene bajo su sujeción a los particulares, no simplemente como una manifestación de fuerza política y jurídica, sino con la finalidad fundamental de realizar el bien común de los asociados. Por virtud de ese poder encaminado al bien común, el Estado puede y debe establecer los tributos necesarios para proveer los recursos destinados al cumplimiento de sus fines” (Bravo Arteaga, 1997, pág. 212).

44 “Artículo 95. [...] Son deberes de las personas. N° 9 “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (Constitución Política de Colombia, 1991).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Política. El deber de contribuir que tienen las personas se relaciona con el Estado Social de Derecho, al sufragar permite que los grupos de escasos recursos⁴⁵ adquieran una mejor calidad de vida y superar escalonadamente las desigualdades sociales presentes (C-388, 2016).

El poder tributario, también nominado como “potestad tributaria, poder financiero, poder fiscal, supremacía o competencia tributarias, se ha definido como “una manifestación de la potestad soberana del Estado y es inherente al poder político” (Peralta, 2015, pág. 98). En Colombia, este poder recae en la rama legislativa⁴⁶, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales en su jurisdicción, con el fin de crear, modificar y

45 “La política fiscal del Estado en cabeza del Legislador puede comprender la redistribución de recursos en la sociedad con el propósito de realizar los fines esenciales del Estado. De tal forma que la primera finalidad del régimen tributario es la de obtener recursos económicos que le permitan al Estado cumplir plenamente con las funciones a él encomendadas en la Constitución, en especial el de “asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos” (Constitución Política, 1991, art. 23) (C - 776, 2003).

46 “En múltiples oportunidades esta Corporación se ha pronunciado en relación con la amplia libertad de configuración que le asiste al Legislador en materia tributaria, para la creación, modificación y suspensión de exenciones y beneficios tributarios. En punto a este tema ha señalado la Corte que (i) la potestad de regular la política tributaria, de conformidad con los fines del Estado, ha sido confiada ampliamente al Legislador; (ii) que de conformidad con esta amplia libertad de configuración en la materia, el Legislador no solo puede definir los fines sino también los medios adecuados e idóneos de la política tributaria; (iii) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el Legislador adopte sobre política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; (iv) que esta potestad del legislador puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; (v) que no obstante la amplia libertad de configuración del Legislador en la materia, ésta debe ejercerse dentro del marco constitucional y con respeto de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales; y (v) que la potestad del Legislador tiene como correlato la obligación de tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2015).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

extinguir tributos. Sin embargo, constitucionalmente se han definido unas excepciones⁴⁷ a esta reserva legal.

La reserva legal tributaria en el ordenamiento constitucional colombiano se enmarca en el principio de legalidad, atributo materializado en el artículo 338 de la Constitución Política (Constitución Política de Colombia, 1991); la reserva define los aspectos básicos de los tributos siguiendo los parámetros de una política económica nacional, encaminada a la obtención de los fines esenciales del Estado.⁴⁸

En los artículos 150 numeral 12, 300 y 313 numeral 4° y 338 de la Constitución Política se definió quiénes ejercían la reserva legal, en su orden, le corresponde al Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales (Constitución Política de Colombia, 1991). En el cumplimiento de esta atribución debe acatar la sumisión al marco legal y a la Constitución, es decir, al principio de legalidad.

Esta atribución incluye establecer la clase de tributos y sus características, qué se debe gravar, a partir de qué fecha entrar a regir, cómo se va a recaudar y si no se cumple con la obligación que sanciones acarrea (C - 776, 2003). Aunado a esta potestad el legislador

47 Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

48 “El deudor del impuesto, en el ámbito de la hacienda liberal, tiene el deber de contribuir, más que la carga de tributar, como partícipe que es de la sociedad y de los deberes y derechos que entraña esa condición. Y ha de hacerlo en condiciones de justicia, para que lo que se recaude por el ente público se sustente en la capacidad económica del contribuyente y lo que se gaste o invierta con el medio financiero impositivo sea en beneficio de los que menos tienen, de los que lejos están de satisfacer sus necesidades básicas o primarias, de los prisioneros de la miseria” (Plazas Vega, El sistema tributario de la Democracia Liberal, 2017, pág. 1520).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

define los fines de la política tributaria para la consecución de un “orden económico y social justo” (C - 551, 2015).

3.1.1 Aspectos generales del régimen tributario

3.1.1.1 Obligación Tributaria.

A partir de la obligación de contribuir prevista en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política, se da origen a la relación jurídica tributaria. Ésta obligación les corresponde a todos los ciudadanos sin distinción, y permite financiar los gastos públicos y el funcionamiento del Estado, bajo el límite de los principios de justicia y equidad (C - 261, 2002). Desde estos postulados axiológicos se debe tener en cuenta las posibilidades económicas de los contribuyentes para cumplir con los fines del Estado Social de Derecho. Respecto al principio de equidad, el jurista Mauricio Plazas Vega advierte que al no verse reflejada la equidad en un régimen tributario genera efectos adversos⁴⁹ en la hacienda pública afectando así la finalidad de la tributación.

Las obligaciones tributarias se clasifican en formales⁵⁰ y materiales. Las obligaciones formales se caracterizan por todo el procedimiento (hacer), en que están inmersos los

49 Es claro que un sistema tributario que agobie a los contribuyentes con alcúotas excesivas o numerosos impuestos, no es equitativo y puede generar graves problemas para la hacienda pública porque, en lugar de aportar mayores recaudos tiende a provocar un efecto contrario de reducción efectiva, por muchas razones: el desincentivo a la inversión productiva y, con él, la disminución de la demanda de empleo, el estímulo implícito a la fuga de capitales hacia otras jurisdicciones en las que la incidencia tributaria sea más razonable, el abono de terreno al fraude y la evasión fiscal o a la proliferación de prácticas de informalidad en desmedro del orden jurídico en general, para mencionar las más relevantes (Plazas Vega, 2016, pág. 49).

50 Los deberes tributarios de índole formal son el instrumento que le permite al fisco no solo verificar el pago de los impuestos y contribuciones a que están obligados los contribuyentes si no también determinar qué personas están obligadas a hacerlo y en qué cuantía, incidiendo de esta manera en el control a la evasión y al contrabando y en el recaudo efectivo de los recaudos públicos con los que habrán de sufragar los gastos e inversiones del Estado (Acción de inconstitucionalidad, 2002).

contribuyentes y la obligación material (dar) consiste en el pago del impuesto por parte del contribuyente.

Las obligaciones se encuentran reguladas en el Estatuto Tributario (Estatuto Tributario, 2020) y entre ellas se encuentran: inscribirse en el registro único tributario RUT y en el Registro de Información Tributaria RIT (Secretaría de Hacienda); inscribirse como responsable del impuesto sobre las ventas e impuesto al consumo; facturar con todos los requisitos; presentar declaraciones tributarias y pagar saldos a cargo.

3.1.1.2 Elementos de la obligación tributaria.

Los elementos de la obligación tributaria se encuentran definidos en el artículo 338 de Constitución Política (Constitución Política de Colombia, 1991).

- a. Sujeto activo. El acreedor de la obligación tributaria, ejerciendo su poder de imposición o soberanía fiscal es el Estado.
- b. Sujeto pasivo. Son las personas naturales o jurídicas que pagan las contribuciones o sobre quien recae la obligación correlativa (Acción de inconstitucionalidad, 2017).
- c. Hecho generador.⁵¹ Es la circunstancia que genera la obligación del pago - transacción.

51 “A la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal” (Acción de inconstitucionalidad, 2017).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- d. La base gravable. Es el monto sobre el cual se cuantifica o aplica la contribución.
- e. Tarifa de los impuestos. Es la proporción o valor aplicado a la base gravable equivalente al valor del impuesto.

3.1.1.3 Clasificación de los tributos.

En la legislación colombiana se identifican tres (3) tipos de tributos en el sistema fiscal, a saber: los impuestos, las tasas y las contribuciones, provienen de la potestad impositiva del Estado, pero se diferencian entre sí. Es necesario precisar las características propias de cada uno de estos tributos. A continuación, se hará una breve referencia sobre este aspecto.

3.1.1.3.1. Impuestos

Consiste en la prestación de hacer un pago sin contraprestación por parte del Estado. La suma de dinero recaudada entra a suplir los gastos e inversiones del Estado. Se cobran a todos los ciudadanos que realice un hecho generador; no existe una relación directa con un beneficio específico derivado para el contribuyente; su pago no es opcional, si hay renuencia a su pago se exige desde la acción coactiva (Piza Rodríguez, 2015). Algunos de los impuestos del orden nacional son el Impuesto sobre la Renta y Complementarios y el Impuesto sobre las Ventas IVA.

3.1.1.3.2 Tasas

Son prestaciones en dinero que se pagan al Estado en contraprestación por un servicio recibido. Como se observa en la definición se identifican los sujetos y el hecho generador de la obligación, en el cual existe un interés del contribuyente, de este asunto se desprende

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

que no es una tasa⁵² para todas las personas, sino quienes tengan un interés en el uso del bien.

Se caracterizan por ser una prestación económica que se origina en una imposición legal y como una recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; la suma de dinero pagada por el contribuyente tiene una relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido (Constitución Política de Colombia, 1991).

Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; es obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente y; el pago, es proporcional, pero en algunos casos admite criterios distributivos (tarifas diferenciales) (Piza Rodríguez, 2015).

*3.1.1.3.3 Contribuciones.*⁵³

52 Para el jurista Vega Plazas la tasa es: "Es una prestación tributaria establecida por la ley o con fundamento en la ley, a favor del Estado como titular directo o indirecto, originada por una actividad de interés público o colectivo directamente relacionada con el contribuyente, o por la utilización de un bien de dominio público, que no obstante ser indispensable e inevitable para él, tiene lugar en virtud de su solicitud, y cuya cuantía tiene como criterio de referencia el costo de la actividad o de la disponibilidad del bien de que se trate" (Plaza Vega, 2000).

53 La contribución "es una prestación tributaria establecida por la ley o con fundamento en la ley, a favor del Estado, como titular directo o indirecto, en virtud de la realización actual o potencial de una obra o de la ejecución de una actividad de interés colectivo que no depende de la solicitud del contribuyente, pero le reporta beneficio, liquidada en función de ese beneficio y destinada a financiar la obra o la actividad de que se trate" (Plaza Vega, 2000).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Es el pago que realiza el administrado (sujeto pasivo) al obtener un beneficio por inversiones públicas en el campo de la salud, de infraestructura, a manera de ejemplo las contribuciones por valorización, catalogadas como una contribución especial.

Se caracterizan porque surgen de la ejecución actual o potencia de obras públicas o actividades estatales de interés de la comunidad, debe existir un beneficio para una persona o el colectivo; es una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; la prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido (Constitución Política de Colombia, art. 338, 1991); el contribuyente no tiene la elección de negarse a su pago y; la contribución, por regla general, es progresiva, se liquida de acuerdo con el beneficio obtenido (Piza Rodríguez, 2015).

Las Contribuciones Parafiscales. Son los pagos que realizan los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma, a manera de ejemplo la contribución obligatoria para la seguridad social.

3.1.1.4 Principios del régimen tributario

El uso de este poder por parte de las corporaciones se encuentra regulado por los principios de legalidad, igualdad, equidad, progresividad tributaria, eficiencia tributaria, irretroactividad, unidad de materia, no confiscatoriedad, certeza y justicia tributarias.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Principios que se encuentran explícitos en el artículo 338 de la Constitución Política⁵⁴, jurisprudenciales y doctrinales ⁵⁵que a continuación, se exponen:

a. El principio de legalidad

Implica que los tributos son de creación legal, potestad que la tiene el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos. Tributos que surgen de la deliberación e interpelación de las personas que integran estas corporaciones y tiene como horizonte los fines del Estado (C-117, 2018).

Las facultades de estas entidades corporativas del poder tributario surgen de un marco normativo definido como se mencionó anteriormente, aspecto que hace parte del principio de legalidad. Al tener esta potestad, las entidades corporativas se deben regir desde los preceptos de la racionalidad, es decir, que las contribuciones tienen un análisis fundado en políticas públicas⁵⁶ y la potestad impositiva opera a partir de dos ópticas: general y particular. Desde la perspectiva general, la potestad impositiva se relaciona directamente

54 Artículos 338 y 363 de la Constitución Política.

55 El jurista Mauricio A. Plazas Vega, Los Principios Constitucionales del Sistema Tributario; Doctor Cesar Gaviria Novoa, El Principio de Seguridad Jurídica; Roberto Indignaros Gómez, Estudios de derecho Tributario.

56 Sentencia C-664 de 2009, Magistrado Ponente. Juan Carlos Henao Pérez. Como lo ha señalado la Corte, “la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. || Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”.

con el principio de igualdad, que hace referencia a lo plasmado en la constitución, igualdad de trato ante la justicia.

b. Principio de Igualdad

Los tributos no deben generar una brecha económica, sino que, por el contrario, su finalidad es la búsqueda de cumplir los preceptos del Estado Social de Derecho. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C-209 de 2016 ha expresado que este principio debe ser respetado por el legislador al momento de crear nuevas obligaciones tributarias⁵⁷.

El principio de igualdad, como lo menciona la Corte Constitucional en la sentencia C-209 de 2016, es el que limita al legislador en la creación de una serie de tributos que van en contra de la racionalidad y de las marcadas diferencias sociales de las personas en quien recae la carga tributaria.

Desde la potestad impositiva particular, en el régimen tributario se evidencia la materialización de los principios de equidad, la progresividad, la eficiencia y la justicia

⁵⁷ “El deber de tomar en consideración las diferencias de hecho existentes en la sociedad para no profundizar, con la medida impositiva, las desigualdades existentes: de profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura” (C - 209, 2016).

tributarias, principios normados en la constitución (Constitución Política de Colombia, 1991).

c. Principio de equidad⁵⁸

En este orden de ideas, en la imposición de tributos deben ir implícito el principio de equidad, para que el derecho igualdad no sea vea afectado y, en casos concretos, se defina la equidad en la carga tributaria, lo que surge a partir de la sana crítica y el estudio metódico regido por el principio de racionalidad.

Al implementarse este principio no se daría la afectación a la igualdad desde la perspectiva particular. A su vez, se ha establecido la doble dimensión de la equidad tributaria⁵⁹: horizontal y vertical jurisprudencialmente. Al referirse a la dimensión horizontal, los contribuyentes sufragan de manera equitativa al encontrarse en una situación fáctica igual, en cambio, en la dimensión vertical, quien tiene una mayor carga contributiva son las personas que tienen una mayor

58 Jurisprudencialmente, la equidad tributaria se ha definido como: “un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión” (C-117, 2018).

59 La jurisprudencia constitucional ha insistido en que el principio de equidad comprende dos exigencias: la primera, horizontal conforme a la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que antes de tributar gozan de la misma capacidad económica, de modo que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones. La segunda, vertical identificado con la exigencia de progresividad que ordena distribuir la carga tributaria de manera que quienes tengan mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto (C-117, 2018).

capacidad económica. En esta última dimensión se plasma el principio de progresividad en derechos sociales.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

d. Principio de Progresividad tributaria

Este principio no se limita a definir entre quienes, y en qué proporción se debe tributar, sino que va más allá, en el sentido de cómo se debe invertir el recaudo.

Jurisprudencialmente se ha establecido que las personas que posean una mayor capacidad económica contribuyan en mayor proporción y así llegar al derecho de la igualdad desde la diferencia en relación con la capacidad de pago diferencial (C - 209, 2016).

e. Principio de eficiencia tributaria.

El principio de eficiencia tributaria presenta dos aspectos, el primero está relacionado con la ejecución y la distribución injusta de la carga fiscal. En la ejecución de la recaudación es importante obtener un mayor cobro en el campo tributario, sin generar un sobre costo al ejecutar dicha acción. El otro aspecto se relaciona con la distribución inequitativa del recurso obtenido, es decir, se debe distribuir en los gastos e inversiones públicas que favorezcan a todos, aunque todos no hayan cumplido con su obligación tributaria⁶⁰.

f. Principio de irretroactividad

60 Al respecto la Corte ha expresado que: “el principio de eficiencia tributaria se define a partir de la relación costo beneficio. Esta relación tiene dos aspectos a considerar: el económico, en tanto la eficiencia alude a un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal. La ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, pues el incumplimiento de algunos contribuyentes conduce a que los gastos e inversiones públicas se hagan a costa de los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones” (Acción de Inconstitucionalidad, 2015).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Principio consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política. Los tributos que se impongan no pueden afectar situaciones anteriores a la expedición de la norma que dio vida al tributo. Este principio garantiza la seguridad jurídica⁶¹. Al respecto el jurista Mauricio Plazas Vega afirma que, la irretroactividad es una representación de los principios de certeza y de seguridad jurídica, y, por consiguiente, debe ser consolidado mediante una regla que, si bien no corresponde a la irretroactividad, evita que los contribuyentes sean sorprendidos con cambios en las normas⁶² de tributar (Plazas Vega, 2006).

g. Principio de unidad de materia

El precepto constitucional (Art. 58 Constitución Política) tiene como finalidad⁶³ darle certeza a los destinatarios de la norma sobre la coherencia interna de las

61 “Su alcance pueda ser conocido por los destinatarios de la norma y por los eventuales realizadores de los hechos generadores del gravamen, evitando de esta manera que los sujetos pasivos de la obligación tributaria y, aún los beneficiarios del gravamen, puedan ser tomados por sorpresa, lo que a su turno garantiza la realización del principio de legalidad, a partir del cual se amparan los hechos causados y consolidados bajo el imperio de una norma jurídica” (Acción de Inconstitucionalidad, 2009).

62 Se trata de la regla sobre inaplicabilidad de las leyes de modificación de impuestos hecho generador de período, en relación con acontecimientos ocurridos en el mismo ejercicio en que entran a regir (Plazas Vega, 2006, p. 144).

63 “Asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas” (C - 714, 2008).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

obligaciones que se derivan y facilitar así su cumplimiento (C - 714, 2008). En la sentencia C-714 de 2008 se indicó la finalidad de la unidad de materia.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

h. Principio de no confiscatoriedad

Principio que tiene conexión directa con el derecho de propiedad. La legislación tributaria no le es dable generar un tributo como confiscatorio⁶⁴ o que genere una expropiación de facto (C - 364, 1993).

i. Principio de certeza tributaria

El principio de certeza tributaria se funda en el artículo 338 de la Constitución Política en el aparte donde establece que en los tributos se deben identificar con claridad y precisión los siguientes elementos (C - 100, 2018) “los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos” (Constitución Política de Colombia, 1991).

j. Principio de justicia tributaria

El principio de justicia tributaria es la síntesis del sometimiento del poder tributario a los principios que lo regulan, la imposición de los tributos debe estar limitada y regida desde los principios esbozados en los párrafos anteriores. La

64 En la Acción de Inconstitucionalidad 364 de 1993 hizo referencia a este principio y a la injusticia e inequidad de los tributos: “Esto quiere decir que el establecimiento de un impuesto injusto e inequitativo no entra en la órbita constitucional del poder impositivo. La tributación necesariamente afecta la propiedad y la riqueza y es un poderoso y legítimo instrumento de redistribución del ingreso y de reducción de las desigualdades sociales y económicas. Sin embargo, su cometido no es destruir las fuentes de la riqueza y del trabajo de la sociedad. De ahí que la tradición jurisprudencial colombiana, con razón, coloque el límite del poder impositivo del estado en la extinción de la propiedad o de la renta. El lindero que sólo afectando la justicia y la equidad fiscales puede desbordarse no acota un espacio nada estrecho a la potestad estatal” (C - 364, 1993).

corte ha señalado que la negación de la justicia tributaria consiste, en exigir la tributación a las personas que no poseen la capacidad contributiva para hacerlo.

La capacidad contributiva es un elemento fundamental al ejercer el poder impositivo que tiene el Estado en el campo tributario, el no ser tenido en cuenta es ir en contra del deber de contribuir con los gastos del Estado, afectando las bases del Estado Social de Derecho, que rige en Colombia.

Los principios del sistema tributario dan luces de las características del régimen tributario colombiano, a continuación, se esbozarán las características, para ir adquiriendo elementos para la comparación de la jurisdicción coactiva, cuando el administrado no cumple su obligación de pagar los impuestos y la sanción impuesta por una autoridad administrativa.

3.1.1.5 Características del régimen tributario

De los principios del régimen tributario desarrollados en el literal anterior, de los tratadistas doctor Mauricio Alfredo Plazas Vega, doctor Julio Roberto Piza Rodríguez, doctor Rafael Bravo Arteaga, doctor Juan Camilo Restrepo, doctor Carlos Peralta y de la Acción de inconstitucionalidad de 2003 del 26 de agosto de 2003, Magistrada Ponente doctora Clara Inés Vargas Hernández (C - 619, 2003), se extraen las características de este sistema. Es así como el poder tributario se caracteriza por ser expreso, abstracto, territorial, limitado, permanente, imprescriptible e indelegables, enseguida se enuncia en que consiste cada uno de ellos.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- a. **Expreso.** Al ser expreso, es claro y preciso, no debe generar dudas e incertidumbres sobre su titularidad. De igual manera, la titularidad sobre el poder tributario debe estar asignado y definido en la norma superior. En el caso colombiano, en la Constitución Política, esta atribución recae en las corporaciones elegidas democráticamente.
- b. **Abstracto.** En el régimen tributario se manifiesta la figura de la inoponibilidad, es decir, el tributo es para todas las personas obligadas, definidas en la norma. No se singulariza ni se especifica.
- c. **Territorial.** El poder tributario se delimita a un territorio específico, conforme a su jurisdicción. Las normas tributarias se limitan al espacio donde se ejerce la soberanía el Estado, en este caso, el territorio colombiano.
- d. **Limitado.** Característica que está íntimamente ligada a los principios rectores del poder, el no acatamiento y seguimiento de los principios daría lugar a configurarse la ilegalidad.
- e. **Permanente.** Permanece en el tiempo y su permanencia se extingue por voluntad del Estado.
- f. **Imprescriptible.** La imprescriptibilidad no responde a un determinado tiempo. El ejercicio del poder no finaliza al ejecutar sus funciones. Se presenta una excepción a esta característica, se da cuando este poder lo asume el presidente. Su poder se limita a un determinado tiempo y baja una regulación específica.
- g. **Irretroactividad.** La irretroactividad inicia cuando una nueva norma o ley opera a partir de su promulgación, no puede afectar situaciones o casos anteriores a la ley. La prohibición de la irretroactividad en Colombia es expresa en el artículo 363 de la

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Constitución Política. Existen excepciones en la legislación colombiana, pero no se aplica al régimen tributario.

- h. **Indelegables.** El poder por mandato constitucional recae en corporaciones definidas y ellas no pueden delegar esta función.

3.1.1.6 Entidad titular del recaudo de impuesto

La Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN), es la encargada de coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar, explotados por entidades públicas del nivel nacional, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad (DIAN, 2020).

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se constituyó como Unidad Administrativa Especial mediante el Decreto 2117 de 1992, cuando el 1º de junio del año 1993 se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). Su jurisdicción comprende el territorio nacional.

Entre las funciones y competencias que tiene la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, está el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses, sanciones, de competencia de la Dirección General de

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Impuestos Nacionales⁶⁵. Para exigir el cobro coactivo de las deudas enunciadas son competentes el 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, a quienes se les deleguen estas funciones.

3.1.1.7 Aspectos genéricos del procedimiento del cobro coactivo tributario

El cobro coactivo de las obligaciones tributarias se ubica como una subespecie de la jurisdicción coactiva de naturaleza administrativa, es así, que el cobro coactivo tributario “le corresponde la autotutela ejecutiva de la autoridad tributaria que le permite hacer exigibles las obligaciones fiscales por sí misma, sin necesidad de acudir a la rama judicial del poder público” (Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2011).

El cobro coactivo tributario se encuentra inscrito en una visión axiológica que propende por la justicia y la equidad. Su obtención se regula, principalmente, a partir de los principios y características trabajadas anteriormente: legalidad, reserva de ley, igualdad, buena fe, confianza legítima, eficiencia, irretroactividad de las normas tributarias y Debido Proceso⁶⁶ (Sentencia , 2010). Cabe anotar que la reserva de ley va más allá del principio de

65 Artículo 823. Procedimiento administrativo coactivo (Estatuto Tributario, 2020).

66 “5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

legalidad, al exigirle al legislador, no solo que sea él quien establezca los tributos, sino que lo haga con unos requisitos pertenecientes a la órbita constitucional (Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2013).

El título VIII del Estatuto Tributario, regula el procedimiento del cobro coactivo tributario, se establece sobre quien recae la competencia funcional⁶⁷, los funcionarios que desempeñan esta labor tendrán las atribuciones de investigación que poseen los funcionarios de fiscalización. El inicio e impulso del cobro coactivo le corresponde al funcionario competente (Estatuto Tributario, 2020). El acto administrativo ejecutoriado con el que se inicia el proceso recibe el nombre de mandamiento de pago, a través del cual se ordena la cancelación de las obligaciones y los respectivos intereses y presta mérito

decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción”[9].5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso” (Sentencia , 2010).

67 Artículo 824. Competencia funcional. Para exigir el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en el artículo anterior, son competentes los siguientes funcionarios: El Subdirector de Recaudación de la Dirección General de Impuestos Nacionales<1>, los Administradores de Impuestos y los jefes de las dependencias de Cobranzas. También serán competentes los funcionarios de las dependencias de Cobranzas y de las Recaudaciones de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones (Estatuto Tributario, 2020).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

ejecutivo⁶⁸, que debe cumplir con la rigurosidad de la notificación establecida en el Estatuto Tributario y en el Código General del Proceso en su defecto.

La oposición que puede alegar el administrado ante este cobro, se encuentra regulada en el artículo 831 del Estatuto Tributario⁶⁹ y cuenta con un término para cancelar o contradecir el mandamiento de pago. Estas excepciones son taxativas y quien las resuelve es el funcionario sobre quien recae la competencia. Si las excepciones se declaran probadas, se dará por terminado el proceso. En caso de ser rechazadas, solo procede el recurso de reposición. La norma no estableció recurso de alzada, siendo el único acto recurrible, pues los demás actos son de trámite.⁷⁰ El acto o resolución que falla las excepciones y ordena seguir la ejecución es el único acto demandable ante la jurisdicción

68 “Artículo 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo: 1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.; 2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.; 3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional; 4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas; 5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales<1>; PARAGRAFO. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales; Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente” (Estatuto Tributario, 2020).

69 “1. El pago efectivo; 2. La existencia de acuerdo de pago; 3. La de falta de ejecutoria del título; 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente; 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió [...]” (Estatuto Tributario, 2020).

70 “Artículo 833-1. Recursos en el procedimiento administrativo de cobro. Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas” (Estatuto Tributario, 2020).

de lo contencioso administrativo. La admisión de la demanda no suspende el proceso, pero el remate de los bienes embargados no se realizará hasta que se pronuncie la jurisdicción.

La jurisdicción coactiva tributaria se encuentra estructurada en el marco de un régimen especial, que tiene su propio estatuto y se ha ido enriqueciendo en el transcurso del tiempo, conforme a las necesidades que se le han ido presentados. En la siguiente sección se analizará, a grandes rasgos, la jurisdicción coactiva que ejercen autoridades administrativas que se encuentran fuera del ámbito del sistema tributario.

3.1.1.8 Procedimiento de la jurisdicción coactiva tributaria

El procedimiento que ejercen las autoridades administrativas en el cobro coactivo es el reglado en el Estatuto Tributario (Estatuto Tributario, 2020) cuyos elementos son:

- a. Mandamiento de pago. Es un acto administrativo expedido por el funcionario administrativo, que ostenta la facultad del cobro coactivo, requisito *sine qua non*, para la procedibilidad del proceso, a través del cual se ordena al deudor el pago de las obligaciones adeudadas con sus respectivos intereses. El mandamiento de pago debe cumplir con la ritualidad de la notificación.
- b. Título ejecutivo fiscal. El acto administrativo de mandamiento de pago se sustenta en los títulos ejecutivos de carácter tributario señalados en el Estatuto Tributario (art. 828),

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

el requisito fundamental de los títulos ejecutivos es el de su ejecutoria (art. 829) y el de ser claro, expreso y exigible⁷¹ (Estatuto Tributario, 2020).

- c. Las excepciones al mandamiento de pago. Son taxativas,⁷² es decir que este no admite discusión acerca del origen de la obligación. Se fundamenta en el título ejecutivo respecto al contenido en su forma o al funcionario que lo expidió básicamente.
- d. Medidas preventivas. Para lograr la eficacia del cobro, la autoridad investida de esta facultad puede solicitar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor antes o simultáneamente al mandamiento de pago. Lo ya mencionado se facilita y se materializa gracias a las funciones de fiscalización en la investigación de los bienes de los sujetos pasivos del cobro, Art. 684 E.T. (Estatuto Tributario, 2020).
- e. Ejecución. Si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones, o si no prosperaran las excepciones, no es recurrida la decisión o el deudor

71 Una obligación es clara cuando contiene todos los elementos de la relación jurídica, esto es, los sujetos de la obligación, el concepto y la naturaleza de la deuda; es expresa porque contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada y expresada en un valor exacto; y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición (Sentencia, 2014).

72 “Artículo 831. Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: 1. El pago efectivo; 2. La existencia de acuerdo de pago; 3. La falta de ejecutoria del título; 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente; 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. Parágrafo. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones: 1. La calidad de deudor solidario. 2. La indebida tasación del monto de la deuda” (Estatuto Tributario, 2020).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados.

Este procedimiento⁷³ se encuentra regulado en el Estatuto Tributario y, como se mencionó en el capítulo anterior, para resolver los asuntos no previstos en el Estatuto es necesario remitirse al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o, en su defecto, al Código General del Proceso.

3.2 Jurisdicción coactiva de las autoridades administrativas no tributarias

El cobro coactivo que ejerce la administración es “la herramienta mediante la cual la administración puede cobrar directamente, sin instancias judiciales, créditos de los cuales es acreedora” (T - 628, 2008). Este procedimiento o cobro coactivo, tiene su asidero en los artículos 116, inciso 3, artículo 189 numeral 20 de la Constitución Política de Colombia. El inciso 3 del artículo 116⁷⁴ de la Constitución Política de Colombia, otorga en forma excepcional la función jurisdiccional, en determinados temas, a las autoridades

73 En términos generales, las características o eventos principales del cobro coactivo, desde su inicio hasta la satisfacción de la acreencia, son: El funcionario competente produce el mandamiento de pago, por medio del cual se ordena al contribuyente la cancelación de las obligaciones pendientes, más los intereses respectivos. La administración se halla facultada para adelantar las investigaciones sobre los bienes del deudor [...] La administración puede decretar las medidas de embargo y secuestro preventivo. El deudor [...] deberá pagar o presentar las excepciones correspondientes. En caso de que no se pague, no se propongan las excepciones, o las excepciones propuestas sean rechazadas, se ordenará el remate de los bienes embargados. El remate de los bienes, como etapa final del cobro coactivo, tendrá lugar una vez el avalúo correspondiente esté en firme, y terminará con el remate efectivo de los bienes, o con la adjudicación de los mismos a la administración. La celebración de acuerdos de pago entre la administración y el deudor, en cualquier momento del proceso, dará lugar a la suspensión del procedimiento” (Sentencia, 2007).

74 “Artículo 116. [...] Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos” (Constitución Política de Colombia, 1991).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

administrativas, pero no se les permite investigar ni juzgar delitos. En el artículo 189 numeral 20 en donde se faculta al presidente a “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes” (Constitución Política de Colombia, 1991).

3.2.1 Principios que rigen de la jurisdicción coactiva ejercida por las autoridades administrativas no tributarias

En la jurisdicción coactiva no existen principios expresos en las normas especiales que la regulan, los principios que se enuncian son los consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, a pesar de estos son la guía en el desarrollo de las actuaciones administrativas por parte de las autoridades. Estos principios son el Debido Proceso, legalidad, presunción de inocencia, igualdad, imparcialidad buena fe, moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Las actuaciones de las autoridades administrativas deben regirse bajo los parámetros del Debido Proceso establecido en la Constitución y demás normas concordantes, para que se garantice la defensa y la contradicción. El Debido Proceso cobija al principio de legalidad, en el sentido que se debe estar preestablecida la normatividad que rige la sanción. Aunado a este aspecto, en la Sentencia del Consejo de Estado del 7 de junio de 2018, se estableció que las actuaciones tendientes a imponer una sanción deben operar desde el principio de favorabilidad⁷⁵ como garantía implícita del Debido Proceso.

75 Entre las citadas garantías mínimas que integran el debido proceso se encuentra el principio de favorabilidad, en virtud del cual una situación de hecho puede someterse a la regulación de disposiciones jurídicas no vigentes al momento de su ocurrencia cuando, por razón de la benignidad de aquellas, su aplicación se prefiere a las que en, estricto sentido, regularían los mismos hechos. La Corte Constitucional se refirió al concepto y alcance del principio de favorabilidad en materia disciplinaria e hizo las siguientes consideraciones que, mutatis mutandi, son aplicables también respecto de otras manifestaciones del derecho punitivo estatal [...] Así mismo, la Corte Constitucional al abordar el tema de la favorabilidad desde la perspectiva del principio de legalidad precisó que “[como] la potestad sancionadora de la

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El principio de igualdad,⁷⁶ según lo establecido en la Constitución Política, implica un trato igualitario por parte de la autoridad administrativa, que tenga en cuenta las diferencias de las personas. Las autoridades deben garantizar que actúan protegiendo los derechos de todas las personas sin asumir actitudes discriminatorias, es decir, actuar según el principio de imparcialidad. Los principios de buena fe, moralidad y responsabilidad se evidencian cuando las actuaciones de los servidores públicos se caracterizan por el cumplimiento de los valores de lealtad, fidelidad, rectitud, honestidad y asumir las consecuencias de sus actos.

Los principios de transparencia, publicidad, coordinación, economía, celeridad y eficacia se caracterizan que el actuar de la administración, es pública y deben ser conocidas por las personas involucradas en la actividad administrativa. Este proceder se debe ver reflejado en las diferentes acciones, no dilatando los actos, sino por el contrario acelerándolas en la obtención de los resultados esperados, removiendo los obstáculos formales y no dilapidando los recursos que posee para su funcionamiento. Lo anterior, bajo los postulados del respeto y garantía de los derechos de los administrados inmersos en los procedimientos de la autoridad.

administración no es ajena a los principios que rigen el debido proceso en materia penal, concretamente a la exigencia de que una ley previa deberá determinar con claridad y precisión tanto la infracción como la pena que habrá de imponerse a quienes incurran en ella, es dable concluir que abolida una falta tienen que desaparecer los efectos sancionatorios que la misma estuviere produciendo” (Sentencia, 2018).

76 “2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta” (Ley 1437, 2011).

3.2.2 Características de la jurisdicción coactiva ejercida por las autoridades administrativas no tributarias

La jurisdicción coactiva que ejercen las autoridades administrativas tiene como finalidad lograr el pago de las obligaciones a favor del Estado, las cuales no nacen de una asignación tributaria, sino de una infracción a una regulación administrativa según la función y naturaleza de la entidad pública. Este cobro se caracteriza por estar inscrito en un mandato legal, es decir, se encuentra bajo el imperio de la ley, no es autónoma, su procedimiento se encuentra sometido a otras disposiciones. La infracción recae sobre una persona individualizada, la sanción es específica conforme a la autoridad que la imponga y, por último, el cobro coactivo no es delegable a particulares. A continuación, se enuncian cada una de las características de manera general.

- a. Es de naturaleza administrativa⁷⁷ y no judicial. Le permite ejercer el cobro de las obligaciones del Estado, sin la intervención de la rama judicial. Esta facultad extraordinaria surge de la necesidad de recaudar y recuperar de una manera ágil las deudas a favor de la administración.

⁷⁷ “Sin embargo, la jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la Administración, consistente en eximirla de llevar la ejecución de ciertas obligaciones a su favor al conocimiento de los jueces, para lograrla ella directamente” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2014).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- b. Mandato legal. Surge de una disposición legal⁷⁸ y las autoridades que ejercen esta función deben estar asignadas expresamente. Aunque, legalmente, la ejecución de las deudas patrimoniales se hace a través de los jueces de la República, en el cobro coactivo se materializa una excepción a este proceder.⁷⁹
- c. Dependiente. La jurisdicción coactiva no es autónoma en su normatividad, se encuentra supeditada al régimen tributario, al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo y al código general del proceso.
- d. Oponible. La sanción recae en una persona individualizada, sancionada por la administración ante la omisión o acción de una conducta en contra de una medida impuesta por una autoridad administrativa.
- e. Especialidad. La omisión o acción sancionada por la autoridad administrativa, corresponde al objeto de la entidad administrativa, es decir, una sanción por competencia desleal la impone la Superintendencia de Industria y Comercio y, una infracción a una norma de tránsito, las entidades de tránsito.

78 “El cobro coactivo es un procedimiento administrativo con fundamento constitucional en el artículo 189 numeral 20 de la Carta Política, que prevé que le corresponde al presidente de la República velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos de acuerdo con las leyes” (Constitución Política de Colombia, 1991).

79 “Es cierto que, por regla general, la decisión sobre el cobro de deudas patrimoniales se debe efectuar a través de los jueces de la República. Sin embargo, tratándose de deudas de carácter fiscal, tal pauta goza de una excepción que encuentra soporte en los artículos 2, 189 numeral 20, 209, 238 y 365 de la Constitución Política, en los que se autoriza a la administración para que adelante el cobro independiente de las obligaciones a favor de la Nación, a través del proceso administrativo de jurisdicción coactiva” (Acción de Tutela, 2005) .

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- f. Indelegables⁸⁰. El poder por mandato constitucional recae en corporaciones definidas y ellas no pueden delegar esta función a particulares⁸¹.

Por tal motivo, la Corte ha definido que la intervención de los abogados externos en el procedimiento de cobro coactivo, en caso de existir, debe circunscribirse a la fase de instrumentación y proyección de documentos, más no a la fase decisoria propiamente dicha, en la que se materializa la ejecución, porque esta debe quedar radicada en las instituciones públicas. Esta interpretación es compatible, tanto con la habilitación general para que los particulares participen en la gestión pública, y como con la prohibición constitucional de vaciamiento de competencias. En este escenario, los sujetos de Derecho Privado podrían ofrecer apoyo logístico, técnico y administrativo a las entidades estatales, pero éstas conservarían la facultad decisoria que concreta el cobro, y en ella se radicaría la responsabilidad por las actuaciones realizadas en el marco de este procedimiento (C - 224, 2013).

80 “Por otro lado, la transferencia integral termina por desnaturalizar el procedimiento de cobro coactivo. En efecto, éste tiene por objeto fundamental que la administración cobre directamente, sin la mediación judicial, sus propios créditos; es decir, se trata de un privilegio de la administración pública para que ella misma ejecute sus acreencias. Ahora, la consecuencia inexorable de la consideración de que las instituciones públicas carecen de la idoneidad y de los recursos técnicos y humanos para llevarla a cabo, es que el procedimiento debe retornar a su agente natural, es decir, a la judicatura. Lo que no se puede sostener razonablemente es que se debe sustraer a los jueces la ejecución de las deudas de las entidades estatales y radicarla en estas, para luego afirmar que todas ellas son incompetentes para hacerlo, y sobre esta base transferir el cobro a los particulares” (C - 401 , 2013).

81 “La jurisdicción coactiva que ejercen las autoridades, no puede esgrimir que, por factores a su infraestructura e idoneidad, deban delegar a un particular, desvirtuando la facultad exorbitante que posee la administración. De darse esta situación (delegación), se debería reintegrar a la rama de origen, lo que fundamenta que el cobro coactivo es una función jurisdiccional delegada a las autoridades administrativas” (C - 224, 2013).

3.2.3 Entidades públicas que ejercen la jurisdicción coactiva no tributaria

El cobro coactivo que ejercen las entidades públicas,⁸² a diferencia del régimen tributario, no surge de una obligación entre el Estado y los ciudadanos, sino de una sanción impuesta por la administración al administrado. La sanción⁸³ se origina cuando se ha surtido las etapas de un procedimiento administrativo entre la autoridad y el asociado. Al establecer la sanción las autoridades entran a cumplir con la función de recaudar dineros públicos. Con la Ley 1066 de 2006, se aclaró que entidades tenían la jurisdicción coactiva, tal como se expresa en el artículo 5°.⁸⁴

Es así como, quienes ejercen la jurisdicción coactiva, son las entidades públicas que ejercen la función de recaudar recursos públicos. Estos recursos nacen de las funciones desplegadas de la administración⁸⁵ en cumplimiento de los fines del Estado. Las entidades

82 “Artículo 104. Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%” (Ley 1437, 2011).

83 Se define como “aquella retribución negativa prevista por el Ordenamiento” (Bermúdez Soto, 1998).

84 “Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto tributario” (Ley 1066, 2006).

85 Sentencia C-666-00 del 08 de junio de 2000, Magistrado Ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo, aclara la Corte: [...] pero en el entendido de que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva.

sobre las que recae esta función son las entidades públicas del nivel nacional, entidades públicas territoriales, los órganos autónomos y las entidades con régimen especial, otorgado por la Constitución (Ley 1066, 2006).

3.2.4 Procedimiento de la jurisdicción coactiva ejercida por las autoridades administrativas no tributarias

El procedimiento de la jurisdicción coactiva que ejercen las autoridades administrativas es el que se encuentra regulado en el Estatuto Tributario, es decir, el procedimiento coactivo no difiere del tributario, tienen la misma regulación, la Ley 1066 de 2006,⁸⁶ sin embargo, en esta ley se les ordenó a las autoridades administrativas establecer un reglamento interno del recaudo de cartera por parte del representante legal de la entidad pública. Este reglamento debía estar sujeto a la ley que lo creó y al decreto reglamentario. Es importante resaltar, que dentro este reglamento se regula dos etapas en la obtención de la recuperación de cartera: la etapa conciliatoria (acuerdo de pago) y la etapa procesal (Jurisdicción coactiva).

86 “Ahora bien, con la Ley 1066 de 2006 (art.5) el régimen general aplicable para adelantar los procesos de jurisdicción coactiva por todas las entidades del Estado, no sólo por las tributarias, dejó de ser el previsto en el Procedimiento Civil y pasó a ser, de manera unificada, el establecido en el Estatuto Tributario. Así, un régimen que era especial para el recaudo de impuestos, se convirtió en general para la recuperación de todas las obligaciones a favor del Estado (Conceptos 1835 de 2007 y 1882 de 2008). En resumen, la diferenciación antes señalada en los literales a y b desapareció, pues tanto la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN como las demás entidades del Estado se sujetan ahora al Estatuto Tributario para el cobro coactivo de las obligaciones a su favor” (Concepto Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva por la Contraloría General, 2009).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La en mención fue reglamentada con el decreto 4473 de 2006, que definió los elementos obligatorios del reglamento, entre los cuales está la expedición de una norma de carácter general a nivel nacional y territorial por cuenta del representante legal de la entidad. En el artículo 2^o⁸⁷ se estableció el contenido mínimo que debía tener el reglamento.

El primer aspecto hace referencia a la competencia, en el cual se debe indicar expresamente quién es el funcionario competente sobre quien recae las funciones de cobro coactivo. De no estar definido el sujeto procesal, se presentaría un yerro que dejaría sin cimientos legales, la función jurisdiccional coactiva de la entidad. El segundo aspecto define las etapas de cobro persuasivo y coactivo, con el objetivo de que el administrado tenga conocimiento de las alternativas que le presenta la administración, para asumir el pago de la sanción impuesta, y tercer aspecto corresponde a la depuración de la cartera.

Al tener definidos estos criterios se tendría un pleno conocimiento en la elaboración del presupuesto de la entidad. Otros aspectos que deben contener el reglamento hacen relación a las facilidades de pago o acuerdos de pago, garantías, plazos y determinación de intereses.

87 “Artículo 2º. Contenido mínimo del reglamento interno del recaudo de cartera. El Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto deberá contener como mínimo los siguientes aspectos: 1. Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad. 2. Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva. 3. Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras” (Ley 1066, 2006).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Posteriormente, en el CPACA, en su artículo 100⁸⁸ se establecieron las reglas del procedimiento coactivo.

En la primera regla, los procedimientos regulados en el Código disciplinario, al tener reglas especiales, se regirán por este Código. Este aspecto se refuerza en el artículo 47 al presentar otra excepción en su párrafo, relacionada con las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos que se salen del ámbito del proceso definido en el Estatuto Tributario.

En la segunda regla, si el procedimiento no se encuentra en la órbita de un procedimiento especial, se debe regir por el Estatuto Tributario y por el CPACA. En esta disposición se observa, la carencia de un sistema superior sancionatorio que regule la parte procesal y adjetiva de la imposición de sanciones. En el inciso final se da una remisión al ordenamiento tributario y, en su defecto, al cobro ejecutivo del procedimiento civil, si no se encuentra una situación regulada que afecta el cobro coactivo.

A continuación, se exponen las diferencias y similitudes entre la jurisdicción coactiva tributaria y la jurisdicción coactiva surgida de infracciones no tributaria.

88 “1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas. 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario. 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario. En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular” (Ley 1437, 2011).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Cuadro 1. Diferencias y similitudes entre la jurisdicción coactiva tributaria y la jurisdicción coactiva surgida de infracciones no tributaria

| Jurisdicción coactiva tributaria | Jurisdicción coactiva no tributaria |
|--|--|
| Nace de la potestad exorbitante del Estado. | Nace de la potestad exorbitante del Estado. |
| Las atribuciones se encuentran inscritas constitucionalmente. | Las atribuciones se encuentran inscritas constitucionalmente. |
| Actividad Administrativa | Actividad administrativa |
| No es viable la delegación de esta función a particulares. | No es viable la delegación de esta función a particulares. |
| El cobro coactivo surge del incumplimiento de una obligación con el Estado. | El cobro coactivo surge de una infracción a la reglamentación de la autoridad administrativa sancionatoria. |
| La entidad que asume esta jurisdicción es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público | Las entidades que las asumen son todas aquellas que entre sus funciones tengan que recaudar rentas o caudales públicos a nivel nacional o local. |
| Procedimiento Autónomo Estatuto Tributario | Procedimiento Dependiente (Estatuto Tributario, CPACA código de |

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | |
|---|--|
| | procedimiento administrativo y de lo contencioso) |
| No tiene un reglamento interno, se rige por el estatuto tributario. | Cada entidad tiene un reglamento interno para la recuperación interna. |
| Jurisdicción Contenciosa⁸⁹. Durante el período del 9 de febrero de 2012 al 11 de junio de 2020, la Dian fue parte en 79 procesos de cobro coactivo. | Jurisdicción Contenciosa. Durante este mismo período, diferentes autoridades administrativas fueron parte en 107 procesos de cobro coactivo. |

Fuente: elaboración propia a partir de la normatividad vigente del régimen Tributario (Estatuto Tributario, 2020).

Para terminar, es importante destacar que, la jurisdicción contenciosa de las autoridades administrativas que se encuentran fuera del ámbito del régimen tributario no cuenta con una estructura propia y autónoma, aun cuando cumple una función de gran envergadura: el recaudo público. Está jurisdicción se encuentra incipiente y es fundamental que a nivel legislativo se le dé un mayor posicionamiento dentro de la estructura del Estado.

⁸⁹ Información y datos obtenidos en la página Web del Consejo de Estado, se revisó las decisiones de sección 4ª del Consejo de Estado, que entre sus funciones tiene que dirimir las demandas relacionadas con el procedimiento administrativo de cobro coactivo. <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/index.htm>

CAPÍTULO 4.

LA VÍA DE APREMIO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Se denomina vía de apremio en la legislación española al procedimiento que utilizan las autoridades españolas para exigir a las personas el pago de las deudas líquidas adquiridas con la administración, figura jurídica similar al cobro coactivo en Colombia. Es importante conocer esta figura jurídica en la legislación de España para así identificar las similitudes y diferencias con el cobro que ejercen la administración colombiana.

4.1 Rasgos generales del Sistema Jurídico de España

René David Camille Jauffret- Spinosi en su libro *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos* las raíces del sistema jurídico de España se derivan de la familia romana germánica, al igual que el resto de la Europa continental. Esta familia tuvo una relación directa con el antiguo derecho romano, sistema jurídico que se permeo de los grupos bárbaros cuando fue el ocaso del imperio. A partir del siglo XV, se abandona el concepto de Sacro Imperio Romano y se da inició al período del derecho nacional. A finales del siglo XIX, los jóvenes Estados europeos optaron por una serie de códigos, los cuales seguían al marco legal del Código Justiniano. Un elemento por destacar de esta familia es la división del Derecho Privado y el Derecho Público, aspecto adeudado a los romanos. Las normas que regulan el derecho público y privado se definieron desde la justicia y la moral, siendo generales, ordenadas sistemáticamente y por ende codificadas.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En lo que respecta a las fuentes del derecho de la familia romana-germánica se encuentran principalmente la ley,⁹⁰ la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del derecho. La ley escrita es la columna vertebral de los sistemas jurídicos que se derivan de esta familia, pero las fuentes son los elementos idóneos, para que los jueces resuelvan todos los asuntos que sean sometidos a su conocimiento, como se evidencia en la legislación española.⁹¹

España cuenta con un ordenamiento jurídico de acuerdo con las raíces de la familia romana-germánica a la que pertenece. Las normas que regulan el ordenamiento jurídico se encuentran organizadas conforme a la jerarquía normativa.⁹² En el artículo 1.2 del Código Civil de España se preceptúa “Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior” (Ministerio de Gracia y Justicia, 2020). El orden jurídico establecido es: La Constitución de 1978, los tratados internacionales (normatividad comunitaria principalmente), la ley (Orgánica, ordinaria y normas con rango de ley – Real Decreto Ley y el Real Decreto Legislativo). Entre las leyes se encuentran: las básicas (Art. 149 de la Constitución Española), las leyes marco (Art. 151 de la Constitución Española), las de

90 “Artículo 1. 1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho” (Ministerio de Gracia y Justicia, 2020).

91 “Artículo 1. 7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido” (Ministerio de Gracia y Justicia, 2020).

92 “Artículo 9. 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” (Constitución Española, 1978).

armonización (Art. 150.3 de la Constitución Española) que tienen como objeto el desarrollo de las comunidades autónomas y las normas emanadas por el ejecutivo (Real Decreto, orden ministerial).

A nivel institucional se regula por el principio de la separación de poderes, la facultad legislativa recae en las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas de las comunidades Autónomas. La facultad ejecutiva, la reglamentaria y, en ocasiones, por delegación, la legislativa hacen parte del gobierno a nivel de Estado y de las Comunidades Autónomas. La facultad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales establecidos por la ley.

4.2 Características generales del Sistema Administrativo Sancionador en España

En la Constitución de España, en su título IV, se establecen los lineamientos de la administración pública. Es así como, en su artículo 103⁹³, se definen los fines y se postula el sometimiento de la administración al imperio de la ley.

Los principios que deben regir las actuaciones administrativas, regulados en el precepto constitucional, se centran en buscar el punto de equilibrio del actuar de la administración, así como en el respeto y la primacía de los derechos fundamentales de las personas

93 “Artículo 103. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones” (Constitución Española, 1978).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

naturales y jurídicas. Quienes vigilan las actuaciones y propenden por el cumplimiento de estos principios son los Tribunales⁹⁴, llamados a controlar la potestad reglamentaria. En lo que se refiere al procedimiento administrativo⁹⁵, la Constitución española establece un procedimiento común, fundamentado axiológicamente en un tratamiento igualitario a los administrados.

Es importante detenerse en el ordenamiento jurídico constitucional de España, pues en él no se expresa abiertamente la autotutela administrativa. Sin embargo, en este sistema se encuentra una serie de normas que regulan las diferentes acciones que despliega la potestad de la autotutela, la cual consiste en una ejecución forzosa de los propios actos de la administración cuyo destinatario se resista a su cumplimiento (García de Enterría & Fernández, 2011, pág. 540). En la Constitución de España, en el artículo 103, N. °1, la administración tiene por objetivo asegurar los intereses generales.

El interés general, por lo demás, no es un concepto abstracto y distinto, en esencia, a la pluralidad de intereses sociales en presencia. Los intereses generales (mejor en plural, como la Constitución emplea la expresión) se diferencian, por definición, de los intereses particulares, pero no es sino un interés social o colectivo que el Estado asume como

94 Artículo 106 (Constitución Española, 1978).

95 “Artículo 149. 18.º Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas” (Constitución Española, 1978).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

propios. En virtud de ello, los «publica», es decir, los convierte en objetivos y prioridades políticas, lo que le lleva a movilizar los recursos y poderes públicos necesarios para gestionarlos y defenderlos (Sánchez Morón, 2018, pág. 455).

Los intereses generales, al ser colectivos, son asegurados por el Estado. Es así como este coloca a la administración en función de ellos. Al asumir estos atributos, la administración hace uso de las facultades que se desprenden de la potestad de autotutela. Lo mencionado se complementa con el principio de eficacia, que se encuentra enunciado en el mismo artículo objeto de estos planteamientos. Desde este principio surge el poder exorbitante de la administración para darle cumplimiento. Es así como, el principio de eficacia justifica que se otorguen a las Administraciones Públicas los poderes y prerrogativas que le permiten cumplir con su objetivo, a saber, la potestad de adoptar decisiones unilaterales de obligado cumplimiento, la de ejecutar forzosamente sus propios actos, las potestades expropiatoria, sancionadora, tributaria, etc.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha vinculado la presunción de legalidad y la ejecutividad inmediata de que gozan los actos y decisiones administrativos con el principio de eficacia del art. 103.1 CE, conforme a la ley (SSTC 22/1984, 115/1987, 238/1992, etc.). A pesar de ello, en ciertos casos, ha considerado que tales prerrogativas, por afectar a derechos fundamentales, no pueden ejercerse sin un control judicial previo, como es el caso de la necesidad de autorización judicial para la entrada en domicilios por agentes de la Administración (SSTC 22/1984, 144/1987, 76/1992, 66/1999, 139/2004) (Sánchez Morón, 2018, p. 456).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Al darle a la administración el poder de adoptar medidas unilaterales bajo el precepto de los intereses generales, se configura la figura de la autotutela jurídica, esto siempre y cuando, el poder se encuentre amparado en el principio de legalidad. No obstante, la misma normatividad le refuerza a la administración esta facultad con la figura de la ejecutividad inmediata que poseen las decisiones administrativas, para la consecución del principio de eficacia.

A nivel general, se observa que los cimientos de la autotutela jurídica en la constitución de España se van a desarrollar en la ley de procedimiento administrativo de las administraciones públicas y en el régimen jurídico del sector público. En los siguientes apartes se expondrán, de manera genérica, las características del régimen sancionador en estas dos normas, dando inicio con la Ley 39 de 2015- Procedimiento Administrativo. Posteriormente se revisará la Ley 40 de 2015, que corresponde propiamente el tema que nos convoca, y se finalizará con la revisión de la normatividad que le da las facultades específicas de la autotutela a la administración pública española.

El procedimiento sancionador se plasma en el artículo 1^o⁹⁶ de la Ley de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (Ley 39 de 2015).

96 “Artículo 1.- Objeto de la Ley. 1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. (Subrayado me pertenece). 2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El sistema sancionador que se rige en la legislación española corresponde a un procedimiento administrativo común⁹⁷ y, en caso de establecerse requisitos diferentes a la norma o establecerse especialidad en el procedimiento, se debe regular mediante la ley y un decreto reglamentario, según sea el caso. Está regulado en la Ley 40 de 2015 de 1º de octubre, régimen jurídico del sector público, y en la Ley 39 de 2015 que define el procedimiento a implementar en estos procesos. Las disposiciones generales del procedimiento sancionador se encuentran definidas en los artículos 54 al 62. En ellos se enuncia como se da inicio al procedimiento que puede ser de oficio, solicitud del interesado, por iniciativa propia de la administración, de orden superior, por petición razonada de otros órganos y por denuncia; las actuaciones previas que tienen como finalidad conocer el contexto del asunto. Si se inicia al proceso, la administración tiene la potestad de solicitar medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución,

contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar” (Ley 39, 2015).

97 “Surgen de este modo los denominados procedimientos comunes especiales, siendo comunes en el sentido de aplicarse a cualquier sector material (v.gr. urbanismo, costas, orden público, defensa de los consumidores y usuarios, turismo, etc.), y a la vez especiales, pues únicamente se emplean en los procedimientos relativos al ejercicio de la potestad sancionadora y a la exigencia de responsabilidad a las Administraciones públicas. Además, en relación con estas dos materias, el legislador ha optado por separar la regulación de sus aspectos sustantivos –principios y reglas generales–, que se ubican ahora en la LRJSP 40/2015, de la regulación de sus aspectos procedimentales, contenidos en la LPAC 39/2015, opción que ha sido igualmente criticada por la doctrina especializada” (Román Márquez, 2017, pág. 92).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

siempre y cuando, estas estén bajo los parámetros de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

En los artículos 63⁹⁸ está definido que los procesos sancionatorios se inician de oficio, es decir, no nacen a la vida jurídica por: solicitud del interesado, de orden superior, por petición razonada de otros órganos y por denuncia. Así, quien se debe iniciar a este tipo de procedimiento es el órgano competente conforme a su especialidad. Si efectivamente se impone una sanción, esta debe surgir de un proceso oportuno, el cual, según los principios de este código, debe estar amparado bajo los preceptos legales. Respecto al numeral 3°, se plasma una condición a las infracciones permanentes, si no se ha impuesto una sanción resolutoria en firme, no se debe iniciar un nuevo proceso sancionatorio sobre la misma conducta.

Seguido a lo anterior, en el artículo 34⁹⁹ se definen los criterios para dar inicio al proceso sancionatorio, así como los requisitos que debe contener el acto con que comienza

98 Artículo 63. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora. 1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos. Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo. 2. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento. 3. No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo (Ley 39, 2015).

99 Artículo 64 Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora. 1. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean. 2. El acuerdo de iniciación deberá contener al menos: a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables. b) Los hechos

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

el proceso. En el acuerdo de iniciación (acto administrativo) debe quedar clara y expresa la identificación del instructor del procedimiento, el régimen y la competencia, lo que evidencia que la investigación sobre el asunto le compete a otra autoridad administrativa. A su vez, dicho acto contiene la identificación e individualización del presunto responsable de la infracción, además de la situación fáctica, la posible calificación, las medidas provisionales, la fundamentación en derecho y las sanciones a que daría lugar.

La Ley 40 de 2015, que desarrolla la parte sustantiva del proceso especial sancionador, define los principios de la potestad sancionadora¹⁰⁰: legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y de concurrencia de sanciones, a saber:

- a. **Legalidad.** Este principio define expresamente que la potestad sancionatoria se ejercerá siempre cuando se derive de una ley, al igual que los órganos que la ejercen.

que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción. c) Identificación del instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos. d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85. e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56. f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. 3. Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados (Ley 39, 2015).

100 (Ley 40, 2015)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- b. **Irretroactividad.** Se aplicarán las sanciones vigentes en el momento de producirse la infracción. Se dará la retroactividad, siempre y cuando favorezca al infractor, en lo relacionado a la tipicidad, sanción y prescripción.
- c. **Tipicidad.** Las infracciones administrativas son las definidas por la ley y la comisión de infracciones administrativa es la única que puede imponerlas, conforme a lo regulado a la ley. En el sistema sancionatorio no opera la analogía.
- d. **Responsabilidad.** Sobre las personas físicas y jurídicas recae la sanción y los grupos de personas sin personalidad jurídica, cuando la ley les reconoce la capacidad de obrar.
- e. **Proporcionalidad.** En este principio se establece que las sanciones administrativas en ningún caso pueden aplicar la privación de la libertad. De igual manera debe existir un análisis entre la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad de la situación fáctica.
- f. **Prescripción.** Las infracciones y sanciones prescriben en el término establecido en la ley que las definió, si no están definidas prescriben a los 3 años las muy graves, las graves 2 años y las leves a los 6 meses.
- g. **Concurrencia de sanciones.** Hace referencia a la cosa juzgada.

Las leyes 39 y 40 de 2015, son las leyes marco del procedimiento sancionador en España. Cada procedimiento debe estar regido bajo los postulados regulados en esta normatividad, dentro de la cual se encuentran una serie de artículos que coadyuvan a la administración para alcanzar el principio de la eficacia, enunciado en la Constitución y

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

desarrollado en esta legislación. En los artículos¹⁰¹ 4, 99, 100, y 101 de la Ley 39 de 2015 se observa el poder exorbitante que posee la administración española sobre sus administrados, se plasma que la administración tiene la facultad de limitar el ejercicio de los derechos a sus habitantes e imponer obligaciones a sus administrados, para cumplir con los principios de interés general y eficacia, evidenciando así la autotutela ejecutiva en el régimen sancionatorio español.

El sistema sancionador general, establecido en el régimen jurídico, se organiza y se enmarca en la búsqueda y obtención de los intereses generales de los ciudadanos, es así como faculta a la administración pública a utilizar mecanismos forzosos para dar cumplimiento a los fines inscritos en el artículo 103 de la Constitución de España, encaminado en la búsqueda de los intereses generales.

101 “Artículo 4. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, Artículo 99. Ejecución forzosa. Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley. Artículo 100. Medios de ejecución forzosa. 1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: a) Apremio sobre el patrimonio. b) Ejecución subsidiaria. c) Multa coercitiva. d) Compulsión sobre las personas. Artículo 101. Apremio sobre el patrimonio. 1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio. 2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal” (Ley 39, 2015).

4.3 Sistema tributario de España

El sistema tributario de España se vincula al medio de ejecución forzosa de apremio sobre del patrimonio (Artículo 100, Ley 39 de 2015) y está regulado en la Ley 58 de 2003, norma que desarrolla todo lo relacionado con la parte tributaria.

4.3.1 Principios Rectores

La potestad originaria para establecer los tributos es exclusiva del Estado, la cual es otorgada mediante la ley. En el caso de las comunidades autónomas y las entidades locales, esta potestad se rige conforme a la constitución y las leyes¹⁰². La obligación del tributo es el medio que permite la consecución de los principios y fines establecidos en la Constitución de España, para el sostenimiento del gasto público (Ley 58, 2003). El tributo se encuentra orientado por los principios de ordenación y aplicación del sistema tributario¹⁰³. El principio de ordenación se encuentra amparado por los preceptos de justicia, de esta forma, los tributos se distribuyen entre la renta y la riqueza de los contribuyentes.

Respecto a este principio, la jurisprudencia española se ha pronunciado sobre su importancia y la consonancia con la constitución de España mencionando que

102 Artículo 4 (Ley 58, 2003).

103 “Artículo 31. 1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. 2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. 3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley” (Constitución Española, 1978).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

las exenciones o bonificaciones constituyen una quiebra del principio de generalidad en la medida que neutralizan la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, solo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando «se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el art. 31 (STC 134, 1996).

En la Constitución española, el principio de igualdad está relacionado con el principio de justicia y el de progresividad (Constitución Española, 1978), implica que los impuestos se van incrementando en la medida que se va aumentando la renta gravada. El principio de equidad tributaria se relaciona con que la asignación tributaria debe ser repartida en función de la capacidad económica o de pago y contributiva de los ciudadanos y, el de no confiscatoriedad fija que no es permitido el incremento de los impuestos, si se va disminuyendo la renta y la capacidad económica de los administrados. Los principios de aplicación se cimientan en la proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos, derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados.

4.3.2 Características

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Entre las características del sistema tributario español se encuentran la dependencia de un ordenamiento jurídico de orden superior, su ámbito de aplicación y la categoría de tributos exigidos a los ciudadanos. El orden jurídico superior lo encabeza la Constitución de España, los tratados o convenios internacionales que contengan cláusulas de naturaleza tributaria y, en particular, los convenios para evitar la doble imposición. Adicionalmente, se tienen en cuenta las normas que dicte la Unión Europea (Reglamentos y Directivas) y otros organismos internacionales o supranacionales a los que se atribuya el ejercicio de competencias en materia tributaria, y la ley tributaria¹⁰⁴ (Ley 58, 2003).

Su ámbito de aplicación se da conforme a su organización a territorial: administración general del Estado, comunidades autónomas de régimen común, corporaciones locales (provincias, municipios y consejos insulares) y dos regímenes especiales – Ceuta y Melilla, ciudades autónomas y las Islas Canarias.

Los tributos en España se caracterizan por tener una doble función¹⁰⁵, por un lado, busca contribuir con los gastos públicos y, por el otro, promueve el financiamiento de

104 Artículo 7 (Ley 58, 2003).

105 “[...] los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución” (Ley 58, 2003).

políticas públicas para la obtención de los fines establecido en la constitución española y se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos¹⁰⁶.

4.3.3 Entidad titular del recaudo de impuesto

La autoridad del recaudo de impuesto en España es la Agencia Tributaria¹⁰⁷, una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Hacienda que cuenta con un régimen jurídico propio distinto al de la administración general. Su función es la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea.

La Agencia tiene como misión el fomento del cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales. Para su ejecución presta los servicios de información y asistencia al contribuyente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por otra parte, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control (Ley 58, 2003). Le corresponde a esta entidad aplicar el sistema tributario de tal

106 “2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos: a) Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. b) Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. c) Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente” (Ley 58, 2003).

107 (Agencia Tributaria, 2020)

forma que se cumpla el principio constitucional, en virtud del cual, todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

4.3.4 *Actuaciones* y procedimiento de recaudación tributario

El sistema sancionatorio tributario en España se da en el quebrantamiento de la relación jurídico-tributaria¹⁰⁸. Este está regulado por la legislación tributaria en el título III (la aplicación de tributos), capítulos III (actuaciones y procedimientos de gestión tributaria), IV (actuaciones y procedimientos de inspección), V (actuaciones y procedimientos de recaudación); y por el título IV (la potestad sancionatoria). El que nos compete para el estudio es el relacionado en el capítulo V del título III.

Las actuaciones y procedimientos de recaudación tienen como objetivo el cobro de las deudas tributarias. Para alcanzar este objetivo se cuenta con dos etapas, la primera el período voluntario, cuando se le comunica al obligado y él realiza el pago correspondiente, aspecto regulado en el artículo 62 de la Ley tributaria (Ley 58, 2003); y la segunda, el período ejecutivo, cuando la administración tributaria ejerce su función de autotutela jurídica al dar inicio al proceso de apremio.

108 “Artículo 17. La relación jurídico-tributaria 1. Se entiende por relación jurídico-tributaria el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades originados por la aplicación de los tributos.2. De la relación jurídico-tributaria pueden derivarse obligaciones materiales y formales para el obligado tributario y para la Administración, así como la imposición de sanciones tributarias en caso de su incumplimiento” (Ley 58, 2003).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El proceso de apremio¹⁰⁹ sobre el patrimonio es un medio de ejecución forzosa de la administración regulado en la *Sección 2.ª Procedimiento de Apremio* de la Ley General Tributaria. Este procedimiento se da cuando el obligado no cumple con la satisfacción de una cantidad líquida. Las etapas en que se desarrolla este procedimiento especial se encuentran reguladas en la Ley 58 de 2003, el Real Decreto 939/2005, la Ley 39 de 2015 y la Ley 40 de 2015. El proceso de apremio se inicia con la notificación de la providencia al obligado. La providencia contiene la obligación líquida, es decir, debe informar al administrado los recargos correspondientes definidos por la ley, las medidas previas para garantizar el pago y lo que se requiere para realizar el pago voluntario.

La providencia de apremio tiene los mismos efectos que una sentencia judicial para proceder contra los bienes del obligado, que solo podrá defenderse invocando las siguientes razones: a) Extinción total de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago; b) Solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario y otras causas de suspensión del procedimiento de recaudación; c) Falta de notificación de la liquidación; d) Anulación de la liquidación; e) Error u omisión en el contenido de la providencia de apremio que impida la identificación del deudor o de la deuda apremiada. Si el obligado no efectuara el pago, se ejecutarán las garantías.

109 “Artículo 101. Apremio sobre el patrimonio. 1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio. 2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal” (Ley 39, 2015).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El procedimiento de apremio tributario se ejerce como medio de ejecución forzosa para exigir las obligaciones liquidadas adeudadas por los ciudadanos en el incumplimiento de sus obligaciones tributarias, el uso de este medio tiene como finalidad la recaudación eficaz del tributo, aspecto que tiene consonancia con el principio de eficiencia regulado por la constitución de España y por el ordenamiento de la administración pública.

4.4 Vía administrativa de apremio

La vía administrativa de apremio es un medio ejecución forzosa que utiliza la administración para obtener el pago de las deudas y sanciones de las personas que incumplieron con la relación jurídica con el Estado. Este procedimiento se encuentra regulado en el Real Decreto 939 del 29 de julio 2005, el cual aprobó el reglamento general de recaudación, que se caracteriza por ser más amplio que el régimen desarrollado en el tributario, teniendo en cuenta que no se limita a las sanciones y procedimientos tributarios, sino a las demás acreencias adeudadas a la administración. De igual manera, en este decreto no se hace mención específica de los órganos de recaudación, porque el aspecto de relevancia es la función que desempeñan las autoridades y no el ente que la realiza.

4.4.1 Principios rectores y características de la vía de apremio

Los principios que rigen el procedimiento de vía de apremio se encuentran definidos y desarrollados en la Constitución Española, en la Ley 58 de 2003, la Ley 39 de 2015 y la Ley 40 de 2015, normatividad que se revisó en las secciones anteriores. Es importante destacar que, en el decreto que desarrolla la reglamentación, no hace alusión a la parte axiológica que se debe seguir en el procedimiento. Se inicia con la gestión, definida como

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

“el ejercicio de la función administrativa conducente al cobro de deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago”¹¹⁰ (Real Decreto, 2005).

Las características de la vía de apremio¹¹¹ se reflejan en su naturaleza jurídica, la no acumulación de procedimientos judiciales, el inicio e impulso de oficio, la suspensión del procedimiento y la conservación de actuaciones.

- a. **Naturaleza jurídica.** Este procedimiento es netamente administrativo, regula las obligaciones liquididad entre el Estado y sus ciudadanos. En pocas palabras, quien conoce, impulsa y resuelve la situación jurídica es la administración.
- b. **No acumulación de procedimientos judiciales.** No procede la acumulación con procesos judiciales ni de ejecución, ni se suspenderá por el inicio de otros procesos judiciales. Si existe conflicto de competencia, será definido por la administración tributaria.
- c. **Inicio e impulso de oficio.** La administración será la encargada de dar inicio al proceso y llevarlo hasta su terminación. En este rasgo se mide el principio de eficacia de la administración.
- d. **Suspensión del procedimiento.** Procede la suspensión del proceso, si se dan las causales establecidas en la Ley General Tributaria.

¹¹⁰ Artículo 2. (Real Decreto, 2005).

¹¹¹ Artículos 163 al 166 de la Ley General Tributaria. (Ley 58, 2003).

- e. **Conservación de las actuaciones.** Cuando opera la nulidad sobre determinadas actuaciones dentro del proceso de apremio, solo se verá afectada sobre la que recayó la nulidad, no afecta las demás actuaciones.

4.4.2 Entidad titular de la vía de apremio

Los órganos de recaudación en España se encuentran definidos en el artículo 6° del Reglamento de Recaudación y quienes distan la providencia de apremio son los que defina la norma de la entidad específica¹¹² (Real Decreto, 2005). Los órganos de recaudación son:

- Las unidades administrativas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, centrales o periféricas, a las que las normas de organización específica atribuyan competencias en materia de recaudación.
- Las unidades administrativas de los órganos de la Administración General del Estado, organismos autónomos estatales y entidades de derecho público estatales que tengan atribuida la gestión recaudatoria de los correspondientes recursos de derecho público.
- La Dirección General del Tesoro y Política Financiera y las unidades administrativas de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

¹¹² 3. Son órganos competentes para dictar la providencia de apremio los que establezca la norma de organización específica. En caso de que se asuma mediante convenio la recaudación ejecutiva de deudas de otras Administraciones públicas, la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de dichas Administraciones (Real Decreto, 2005).

4.4.3 Procedimiento de apremio

Este procedimiento se encuentra definido en la Ley General Tributaria de España y en las normas que regulan el procedimiento sancionador, desarrollado en la sección del Régimen Tributario y en la del Régimen Sancionador. Los elementos de forma y fondo de la providencia de apremio se encuentran establecidos en el artículo 70¹¹³ del reglamento de recaudación, se caracterizan por ser precisos e indicarle al obligado cual es el procedimiento para seguir frente a esta vía.

Respecto a la suspensión procede cuando el deudor interpone las excepciones, definidas en la Ley General Tributaria, sin embargo, una de las excepciones que se le informa en la notificación es la que hace referencia al aplazamiento o fraccionamiento del pago, que es válida si se acepta la obligación y se asume el pago, pero no para desvirtuar el acto administrativo. Los recursos de oposición con que cuenta el deudor se dan ante el

113 Es un acto administrativo que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado. El acto debe contener lo siguiente: nombre y apellidos o razón social o denominación completa, número de identificación fiscal y domicilio del obligado al pago; concepto, importe de la deuda y periodo al que corresponde; indicación expresa de que la deuda no ha sido satisfecha, de haber finalizado el correspondiente plazo de ingreso en periodo voluntario y del comienzo del devengo de los intereses de demora; liquidación del recargo del periodo ejecutivo; requerimiento expreso para que efectúe el pago de la deuda, incluido el recargo de apremio reducido, en el plazo al que se refiere el artículo 62.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; advertencia de que, en caso de no efectuar el ingreso del importe total de la deuda pendiente en dicho plazo, incluido el recargo de apremio reducido del 10 por ciento, se procederá al embargo de sus bienes o a la ejecución de las garantías existentes para el cobro de la deuda con inclusión del recargo de apremio del 20 por ciento y de los intereses de demora que se devenguen hasta la fecha de cancelación de la deuda; fecha de emisión de la providencia de apremio. Los deudores que se vean sometidos a este proceso se les genera un costo adicional denominado recargo. De realizar el pago sin dar inicio al cobro, se le disminuiría el recargo en un porcentaje y, de no accederlo, se le incrementará. En la notificación de la providencia se le comunica: Lugar de ingreso de la deuda y del recargo; repercusión de costas del procedimiento; posibilidad de solicitar aplazamiento o fraccionamiento de pago; indicación expresa de que la suspensión del procedimiento se producirá en los casos y condiciones previstos en la normativa vigente; recursos que procedan contra la providencia de apremio, órganos ante los que puedan interponerse y plazo para su interposición¹¹³ (Ley 58, 2003).

agente recaudado que le dio inicio al cobro o mediante la interposición del recurso de reclamación económico-administrativo, reglada en la Ley General Tributaria.

En síntesis, la vía administrativa de apremio es un mecanismo de ejecución forzosa, sin embargo, este procedimiento tiene una relación estrecha y en ocasiones indivisible con el régimen tributario. En otras palabras, la vía de apremio no es un proceso autónomo de la administración pública no tributaria.

4.5 Similitudes y diferencias entre la jurisdicción coactiva en Colombia y la vía administrativa de apremio de España

La vía de apremio de España y el cobro coactivo en Colombia, que ejercen las autoridades administrativas en estos países, no tienen una diferencia de fondo. En los dos sistemas existe el privilegio de la administración pública para hacer efectiva la ejecutoriedad de sus actos, sin requerir a una jurisdicción diferente.

No obstante, estas dos figuras jurídicas se diferencian en su forma y el desarrollo legislativo. La vía de apremio hace parte de un sistema sancionador general, que se va especializando conforme a su objeto; mientras que el cobro coactivo no tiene un sistema legal sancionador, pues su estructura se desarrolla a partir del régimen tributario y de una ley que ordenó la creación de un reglamento de recuperación de cartera, en la que se define, de manera genérica, los mínimos que debe tener el reglamento (ver cuadro 2).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Cuadro 2. Diferencias y similitudes entre la jurisdicción coactiva tributaria y la jurisdicción coactiva surgida de infracciones no tributaria

| Vía de Apremio | Cobro Coactivo |
|---|--|
| Las atribuciones surgen de los fines del Estado establecidos en la Constitución de España, en especial el principio de eficiencia, para lo obtención de los intereses generales del Estado. | Las atribuciones se encuentran inscritas en el ordenamiento constitucional, bajo el postulado del principio de eficacia ¹¹⁴ . |
| Forma parte de un sistema jurídico sancionatorio que regula el procedimiento y la parte adjetiva, sin excepción de procesos en que se involucre la administración pública. | Se encuentra inmerso en el procedimiento administrativo, en la sección del régimen sancionatorio, pero este sistema general presenta excepciones ¹¹⁵ . |
| La reglamentación de la vía de apremio se encuentra regulada por: la ley tributaria, el reglamento general de recaudación, la ley de procedimiento administrativo de las administraciones Pública y el régimen jurídico del sector público. | El cobro coactivo se regula por el Estatuto Tributario, la ley 1066 de 2006, el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. CPCA |
| La vía de apremio nace a la vida jurídica del rompimiento de la relación jurídica entre el Estado y el ciudadano. | El cobro coactivo surge de un incumplimiento o infracción a una obligación tributaria o de naturaleza diferente a la tributaria de la administración. |
| La vía de apremio es un mecanismo de ejecución forzosa para la hacer efectivo las deudas liquidas para la función recaudadora de la autoridad pública | El cobro coactivo es el medio por el cual las autoridades recaudan las obligaciones creadas a su favor. |
| La entidad que asume este proceso es la Agencia Tributaria, las unidades administrativas de los órganos de la Administración General del Estado, organismos autónomos estatales y entidades de derecho público estatales que tengan atribuida la gestión recaudatoria. | Las entidades que asume esta jurisdicción es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y todas aquellas que entre sus funciones tengan que recaudar rentas o caudales públicos a nivel nacional o local. |
| El acto administrativo, según el órgano competente de la administración procede a la ejecución forzosa. | El acto administrativo en firme que da origen al cobro, procede para su ejecución por la autoridad que lo expidió. |
| La actividad Administrativa se inicia de oficio | La actividad administrativa se inicia de oficio |

114 “Artículo 3. 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa” (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, 2011).

115 “Artículo 47. Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes” (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, 2011).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | |
|---|--|
| El acto administrativo con que se inicia el proceso se llama de Apremio. | El acto administrativo con que inicia el cobro se denomina Mandamiento de pago. |
| En el apremio contiene la identificación y domicilio del deudor; concepto, importe de la deuda y periodo al que corresponde; indicación expresa de que la deuda no ha sido satisfecha; los intereses de demora; liquidación del recargo del periodo ejecutivo; requerimiento expreso para que efectúe el pago de la deuda; recargo de apremio. | En el mandamiento de pago, contiene las obligaciones pendientes e intereses. En el mandamiento de pago incluye solamente los valores adeudados y los correspondientes intereses, pero no hay un recargo por llegar a esta instancia en el cobro. |
| Argumentos de defensa del deudor: a) Extinción total de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago; b) Solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario y otras causas de suspensión del procedimiento de recaudación; c) Falta de notificación de la liquidación; d) Anulación de la liquidación; e) Error u omisión en el contenido de la providencia de apremio que impida la identificación del deudor o de la deuda apremiada. | Excepciones al Mandamiento de pago a) El pago efectivo. b) La existencia de acuerdo de pago. c) La falta de ejecutoria del título. d) La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. e) La interposición de demanda, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. f) La prescripción de la acción de cobro, g) La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. |

Fuente: elaboración propia a partir del Régimen Español (Constitución Española, 1978) y Régimen Tributario Colombiano (Estatuto Tributario, 2020).

El sistema de apremio y el cobro coactivo son similares, pues el acto administrativo surge de la administración, sin necesidad de una autoridad diferente, ejecuta sus propios actos. La diferencia se observa en que la legislación española es específica en todo el procedimiento y genera normas marcos en donde se deben desenvolver las legislaciones especiales, mientras que en la legislación en Colombia no se ha desarrollado y especializado el cobro coactivo.

Otro aspecto para resaltar es que, en la legislación de España, no hay un reconocimiento explícito de la autotutela jurídica, pero su ordenamiento jurídico en el campo sancionatorio contra sus ciudadanos es estrictamente rígido.

4.6. Particularidades del procedimiento de apremio español que enriquecerían el cobro coactivo no tributario en Colombia

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La legislación marco de España en donde se configura la autotutela ejecutiva se encuentran unos elementos relacionados con el asunto de investigación que no están presentes en la normatividad colombiana en lo referente al cobro coactivo no tributario, estos al adaptarlos en la regulación coactiva no tributaria nacional va a propender por una mayor protección al Debido Proceso y el respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en Litis con la administración.

Elementos que se encuentran relacionados con el mandamiento de pago y la notificación. Seguidamente, se explicará en que consiste y su importancia en adaptarse al cobro coactivo no tributario.

4.6.1. Mandamiento de pago

El acto administrativo que contiene una obligación líquida debe cumplir con una serie de requisitos de forma que le permitan al obligado tener pleno conocimiento¹¹⁶ sobre la ejecución, los cuales se encuentran regulados en el artículo 70 del reglamento de recaudación de España (Real Decreto, 2005).

Se caracteriza por ser precisos e indicarle al obligado la información fundamental para que el deudor tenga conocimiento de cual debe su proceder. En este artículo se individualizan en:

- i) Identificación e individualización del administrado (nombres y apellidos completos, número de identificación, domicilio);
- ii) Concepto, valor de la deuda, indicación expresa de que la obligación no ha sido cancelada, expiración del término voluntario de pago;
- iii) Intereses y demás costas que se generan a partir del incumplimiento,
- iv) Las reducciones o incremento en las costas por su pago o renuencia hacerlo.
- v) Información sobre el embargo de bienes.
- vi) Posibilidad de solicitar aplazamiento o fraccionamiento del pago

¹¹⁶ “La notificación detallada de los hechos que se atribuyen al imputado debe ocurrir previamente al momento en que rinda su primera declaración²³³ ante cualquier autoridad. El contenido de dicha notificación “variará de acuerdo al avance de las investigaciones, llegando a su punto máximo, [...], cuando se produce la presentación formal y definitiva de cargos”. En todo caso, “[a]ntes de ello y como mínimo el investigado deberá conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen”.²³⁵ En consecuencia, el investigado, antes de declarar, deberá conocer de manera oficial cuáles son los hechos que se le imputan, no tendrá que deducirlos de la información pública o de las preguntas que se le formulan y, por tanto, “su respuesta podrá ser efectiva” (Steiner & Uribe, 2014, pág. 252).

vii) Indicación expresa en los casos de suspensión del procedimiento

La legislación colombiana sobre cobro coactivo tiene definido los elementos generales que debe contener el mandamiento de pago artículo 826 del Estatuto Tributario (Estatuto Tributario, 2020), pero se genera una variedad de títulos, reflejando la singularidad de los entes administrativos que ejercen esta función. Al existir unos requisitos de forma unificados en los actos administrativos (mandamiento de pago), las personas contarán con la información necesaria para asumir su defensa.

4.6.2. Notificaciones

La notificación es la etapa procesal de mayor importancia, porque a partir de ella las personas asumen su derecho de defensa y contradicción ante la administración. En la legislación española se hace mención del proceder de la administración en las notificaciones en papel en su numeral dos (2)¹¹⁷, cuando se efectúe en el domicilio del administrado.

117 “Artículo 42. Práctica de las notificaciones en papel. 1. Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria. 2. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44. 3. Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos.” (Ley 40 de 2015, 2021)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Si en el domicilio no hay presencia de una persona mayor de 14 años, se deja constancia en el expediente de la fecha y hora, se procede nuevamente a la diligencia de notificación por una sola vez más al tercer día siguiente en un horario diferente (Ley 40 de 2015, 2021). De no materializarse la notificación personal se procede a la notificación infructuosa, se da cuando no se puede notificar o se desconoce el paradero del administrado y consiste en notificarlo a través del diario oficial del Estado, en el caso de España en el *Boletín Oficial del Estado* (Ley 40 de 2015, 2021) .

En Colombia, la citación para la notificación y la notificación por aviso, prevista en Estatuto Tributario, Libro Quinto: Procedimiento Tributario, Sanciones y Estructura de Dirección de Impuestos Nacionales. Título I Actuación. Normas generales, artículos 563 al 569 (Estatuto Tributario, 2020) y Código de Procedimiento Tributario y de lo Contencioso Administrativo, Título III Procedimiento Administrativo General, Capítulo V Publicaciones, Citaciones, Comunicaciones y Notificaciones, artículos 53 al 73 (Ley 1437, 2011) se deberían proceder como en España, es decir, realizar las dos gestiones de notificación con un intervalo de tres (3) días en la citación y en la notificación por aviso y realizar el emplazamiento (Notificación infructuosa) en el Diario Oficial de Colombia, aspecto que permite publicitar el proceso y así los interesados puedan hacer uso de su derecho de defensa y contradicción.

A manera de síntesis, la legislación española desde sus inicios presenta un rasgo característico de codificar y reglamentar las diferentes relaciones jurídicas que surgen en un Estado, lo que refleja el origen de su familia jurídica (Jaufret Spinosi, 2010). La

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

normatividad de las relaciones jurídicas tiene como asidero propender por los intereses generales de la comunidad. Es a partir de estos intereses que se faculta a la administración para desarrollar una serie de normatividad para protegerlos (Constitución Española, 1978).

Estas facultades reposan en adoptar medidas unilaterales como el ejercicio de la ejecución forzosa de los actos administrativos para el cumplimiento de la eficiencia administrativa. Las disposiciones se plasman y se desarrollan en el sistema sancionador administrativo adjetivo y procesal general, en el régimen tributario y en la reglamentación para el cobro de las obligaciones de carácter no tributario (Ley 40 de 2015, 2021).

Al ser uno de los mecanismos de ejecución forzosa de la administración, para la obtención del pago de deudas líquidas tributarias y no tributarias a favor del Estado, la vía de apremio tiene un sistema normativo complejo y consolidado para la consecución favorable de su acto en contra de los administrados (Ley 58, 2003). Lo ya dicho fortalece la prerrogativa de la administración de no someter sus decisiones a las autoridades judiciales para su cumplimiento.

CAPÍTULO 5.

COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO EN LAS INSTANCIAS JUDICIALES Y VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

La jurisdicción coactiva que desempeñan las autoridades en Colombia tiene semejanzas con la vía de apremio de la legislación española, como se observó en el capítulo anterior. En la administración pública colombiana y española se observa que estas autoridades tienen un poder excesivo al momento de hacer exigible sus actos. Este poder excesivo y en el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia de la administración es dable que se vulneren los componentes del derecho al Debido Proceso por parte de las autoridades que ejercen el cobro coactivo ante esto las personas naturales utilizan mecanismos alternos a la administración para dirimir el conflicto.

5.1 Análisis de providencias sobre cobro coactivo no tributario en los Tribunales Administrativos, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia

Los resultados que arrojó la revisión que se realizó en las Cortes y los Tribunales, durante el período 2014 a 2019, se observó que se invocó a las autoridades judiciales su intervención en la defensa y protección de los derechos del Debido Proceso vulnerados por las autoridades administrativas que ejercen el cobro coactivo no tributario. Se analizaron las acciones judiciales, interpuestas por personas naturales, encaminadas a proteger el derecho al Debido Proceso.

A manera de recapitulación de la revisión de las sentencias del tribunal administrativo y de las altas cortes se obtuvieron los siguientes datos:

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Cuadro 3. Consolidado de procesos

| Tribunal acciones | Tribunal Administrativo | Consejo de Estado | Corte Constitucional | Corte Suprema de Justicia | Total |
|--|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| A. Nulidad y restablecimiento del derecho | 1 | | | | 1 |
| Recurso de apelación a. de nulidad y restablecimiento del derecho | 4 | 2 | | | 6 |
| Acción de tutela | 1 | 1 | | 2 | 4 |
| Recurso de apelación a. Tutela | 2 | 3 | 1 | 4 | 10 |
| Total | 8 | 6 | 1 | 6 | 21 |

Fuente: elaboración propia a partir de los buscadores de los procesos de la Rama Judicial de Colombia.

De las sentencias revisadas el 68.19% de las acciones impetradas correspondía a acciones de tutela (acción / impugnación). El 33.33% acciones de nulidad y restablecimiento de derecho (acción /impugnación).

De las acciones de tutela incluyendo las que fueron recurridas el 78.57% de ellas indicaron que existía en el proceso una indebida notificación, situación que transgredía el derecho fundamental al Debido Proceso (derecho de defensa).

De las decisiones de tutela el 78.58% fueron negadas porque existía otro medio judicial para exigir los derechos en el cobro coactivo y no cumplían con el requisito de subsidiaridad. El 21.43% se tuteló el derecho invocado porque existía una violación flagrante al Debido Proceso (derecho de defensa).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Se observa, que la administración no sigue a cabalidad el procedimiento del Debido Proceso al que tienen derecho todas las personas que se encuentran involucradas en un cobro coactivo. Las personas sometidas al cobro coactivo, en un 68.19%, se les vulnera el Debido Proceso, toda vez que la administración goza de un privilegio de autotutela al ejercer el cobro de su cartera. Las personas afectadas tienen que acudir a la jurisdicción judicial vía tutela para que no se les vulnere sus derechos. La vía judicial falla a favor del actor cuando la actuación de la administración actúa de forma flagrante, en esta violación al Debido Proceso y cuando se presenta un perjuicio irremediable, en estos eventos la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, pero cuando no es así, el administrado debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

En lo que respecta a las decisiones de las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho el 85.71% las pretensiones fueron acogidas por el tribunal administrativo.

Los alegatos de las personas naturales se cimientan en la prescripción, indebida notificación y falta de ejecutoriedad del título. Es importante tener en cuenta que el Estatuto Tributario y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹¹⁸, se define que las diferentes actuaciones que surgen dentro del ejercicio del cobro coactivo son de trámite, motivo por el cual no se pueden recurrir. La única actuación recurrible es el acto que resuelve las excepciones, el cual ordena seguir con la

118 ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa. (Ley 1437, 2011).

ejecución y las liquidaciones del crédito¹¹⁹. Esta actuación es la que se encuentra normada para demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5.2. Garantías del Debido Proceso vulneradas por las autoridades administrativas en el ejercicio del cobro coactivo en instancias judiciales

Las garantías al Debido Proceso como se observó en el primer capítulo corresponden a los requerimientos mínimos que deben estar presentes en cada una de las actuaciones judiciales o administrativas, en donde se esté solicitando una limitación de un derecho a un administrado. Al realizar la revisión y el análisis de las sentencias en el interregno de 2014 a 2019 de los tribunales administrativos y las altas Cortes, se observa que existe una reincidencia por parte de las autoridades en el no cumplimiento cabal de las garantías procesales que consagra este derecho fundamental.

Las garantías que se han visto afectadas en el cobro coactivo no tributario son las que se encuentran relacionadas con la calidad de quien dirime la controversia o Juez natural, el derecho de defensa y a un proceso público sin dilaciones injustificadas. A continuación, se explicará en que consiste la vulneración en cada uno de estos componentes del Debido Proceso en las sentencias revisadas.

5.2.1. Derecho a ser juzgado con las formas propias de cada juicio

119 “Artículo 101. Control jurisdiccional. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito” (Ley 1437, 2011).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Las autoridades en el cumplimiento de los fines del Estado que se encuentran consagrados en la Constitución Política utilizan una serie de mecanismo para su cumplimiento, entre los cuales se encuentra la sanción (Quinzacara, 2013) administrativa que se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico.

Una de las modalidades de la sanción es el pago de una suma de dinero, si el administrado continúa con la renuencia a cancelar el valor de la sanción, la administración hace uso de la autotutela ejecutiva para la obtención del pago. En este orden de ideas, el proceso de cobro coactivo tiene sus antecedentes en la autotutela declarativa por parte de la administración (García de Enterría & Fernández, 2011).

No es viable hacer uso de esta facultad exorbitante que tiene la administración, para ejecutar las obligaciones dinerarias que se le adeudan cuando no provienen de una autotutela declarativa, sino de un acuerdo de voluntades. Al hacer uso indiscriminado de esta potestad para exigir el cobro de obligaciones de naturaleza diferente a la coactiva atenta contra el derecho que tienen las personas de ser juzgadas con las formas propias de cada proceso (Steiner & Uribe, 2014).

La ejecución de una obligación que surge de un acuerdo de voluntades se debe dirimir en la jurisdicción ordinaria, y no en la jurisdicción administrativa y coactiva, como

pretendía hacer la Universidad Pedagógica¹²⁰ (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018)

Las formas propias de cada proceso (coactivo y ordinario) no son una mera sucesión de actos concatenados, sino que es necesario comprender su razón de ser y ubicación dentro del ordenamiento jurídico interno del país (Alvarado Velloso, 2014).

Los funcionarios públicos cuando van a proceder en un cobro a una persona natural, deben realizar un estudio juicioso sobre el asunto, para proceder en su ejecución y así en el transcurso del proceso que se decida iniciar, se vele por la protección de los derechos fundamentales de los asociados (C - 496 , 2015).

5.2.2. Derecho a la defensa

La garantía del derecho a la defensa comprende una serie de condiciones que van desde el idioma en que se realiza la diligencia hasta la etapa de recurrir a otras instancias cuando el fallo es adverso.

En el asunto que nos ocupa se evidencia la vulneración de la garantía a la defensa cuando no se le brinda una información clara y concreta a los administrados y no se le notifica en debida forma de las actuaciones de la administración para ejercer el derecho de

¹²⁰ “¿Se debe dirimir el cobro exigido por la Universidad por la vía de los procesos ejecutivos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o por la vía ordinaria?” (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

defensa y contradicción, aspectos protegidos constitucionalmente¹²¹ en los artículos 29, 209 y 228 de la Constitución Política de Colombia.

Seguidamente, se exponen los resultados que dilucidaron esta falencia atentando contra el Debido Proceso en el análisis de los casos en los tribunales administrativos y en las altas Cortes.

5.2.2.1. Respuestas a las peticiones

En el ordenamiento administrativo se encuentran consagradas las formalidades que se deben cumplir para dar respuesta, cuando las personas solicitan peticiones a las autoridades, aspecto que permite una mayor fluidez de la comunicación entre la administración y los administrados, sin embargo, en ocasiones los canales de comunicación se afectan cuando no se brinda una información asertiva a las personas que elevan peticiones a determinadas autoridades.

Al no brindar respuestas asertivas va a acarrear situaciones que más adelante afectan los intereses de la administración y sus asociados¹²². Cuando se esté en curso de cobros

121 “El principio de publicidad se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual le reconoce el carácter de garantía mínima del debido proceso, cuando categóricamente afirma que toda persona tiene derecho a “un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”. De igual manera, los artículos 209 y 228 del mismo ordenamiento Superior le atribuyen la condición de pilar fundamental de la función pública, al disponer, en su orden, que la actividad administrativa se desarrollará, entre otros, con fundamento en el principio de “publicidad”, y que las actuaciones en la administración de justicia “serán públicas y permanentes” (C - 980, 2010).

122 “¿Prospera la excepción de falta de título ejecutivo por el hecho de que la Agencia Nacional de Minería no contestó sus peticiones de desistimiento de los derechos dentro del contrato de concesión minera?” (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

coactivos, las autoridades en ocasiones no resuelven las peticiones de forma y fondo, accionar que perjudica la garantía de las personas de obtener una respuesta clara y definitiva de la entidad y a ejercer en forma plena el derecho de defensa.

Las respuestas y determinadas actuaciones de la administración deben dar a conocer las situaciones fácticas, razones jurídicas y legislación en que se fundamentó para tomar la decisión; las respuestas deben caracterizarse por ser precisas e inequívocas con el propósito de no generar indicio de transgresión y arbitrariedad por parte de la autoridad (Steiner & Uribe, 2014).

Un caso de esta vulneración se observa en la Sentencia donde se resolvió el recurso de apelación de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho donde las partes eran la Agencia Nacional de Minería y las personas que suscribieron el contrato de Concesión en noviembre de 2009, no se resolvió las peticiones de forma precisa e inequívocas interpuesta por la actora en donde se informaba sobre el desistimiento de los derechos dentro del contrato de concesión minera (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

Al dar inicio al cobro coactivo la entidad contra las personas naturales, estas interpusieron las excepciones, las cuales versaron que el título ejecutivo no estaba ejecutoriado teniendo en cuenta que la agencia hizo caso omiso a las peticiones y a la revocatoria directa esgrimidas dentro del proceso administrativo sancionatorio (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En la primera y en segunda instancia la decisión favoreció a la autoridad administrativa, en el sentido que “procedimiento administrativo del cobro coactivo se contrae únicamente a los actos que deciden las excepciones a favor del deudor (...)” (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

La no oportuna respuesta o una respuesta que no cumple con los criterios establecidos en la regulación administrativa genera afectaciones en el Debido Proceso como sucedió en el recurso de acción de nulidad contra la Agencia Nacional de Minería (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

5.2.2.2. Publicidad de las actuaciones administrativas

La publicidad de las actuaciones de la administración permite a las personas tener conocimiento de los procesos que se encuentran en su contra, con esta información la persona está en la potestad de asumir o no su defensa activa en el cobro coactivo.

Es decir, se trata la Litis, de no darse las notificaciones el actuar de los funcionarios públicos no estaría bajo los postulados del Estado Social de Derecho y se daría una vulneración flagrante a las garantías del Debido Proceso¹²³ y al principio de publicidad.

123 “Un acto de la administración es público cuando ha sido conocido por quien tiene derecho a oponerse a él y restringir el derecho de defensa, sin justificación, resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política” (negritas del original) [...] los actos de la administración solo le son oponibles al afectado, a partir de su real conocimiento, es decir, desde la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser ésta posible, desde la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo, ya sea porque se empleó un medio de

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El principio de publicidad¹²⁴ se vulnera cuando no se realiza las notificaciones en las direcciones correctas (previa verificación) y/o actualizadas de los administrados evitando así que asuma una defensa activa como sucedió en la acción de tutela contra el Consejo Superior de la Judicatura (T - 974, 2017).

En esta acción de tutela por un error en la digitación de la dirección el actor no fue notificado¹²⁵ y se le negó el derecho a asumir su defensa en el cobro coactivo que se estaba llevando en su contra. La administración con este proceder le limitó el uso y ejercicio de sus derechos, vulneró de forma flagrante el derecho fundamental al Debido Proceso.

comunicación de aquellos que hacen llegar la noticia a su destinatario final [...], o en razón de que el administrado demostró su conocimiento [...]”. (C - 341, 2014)

124 “Una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad, en virtud del cual, se impone a las autoridades judiciales y administrativas, el deber de hacer conocer a los administrados y a la comunidad en general, los actos que aquellas profieran en ejercicio de sus funciones y que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación, sanción o multa. (C - 341, 2014)

125 “La jueza coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., mediante Oficio N° EP-O-30761 del 24 de junio de 2014, remitió a la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca copias auténticas de las sentencias antes mencionadas, con constancia de ejecutoria, con el fin de que se proceda al cobro ejecutivo por cobro coactivo de la sanción pecuniaria impuesta al señor Harold Ocampo Camacho . En este oficio aparece como dirección del accionante la Calle 55 No. 69A-08 Sur de Bogotá. [...] 5.3.3. Mediante oficio DESAJ14-JR-5918-1685 del 28 de noviembre de 2014, dirigido a Harold Ocampo Camacho, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca le comunica el cobro persuasivo de la multa impuesta en su contra. En este oficio le sugiere “con el objeto de evitar mayores costos por intereses y gastos del cobro coactivo”, constituir un depósito judicial por el valor de la multa (\$46.064. 480.00) dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación, so pena de que se generen intereses los que se liquidarán hasta el día en que se verifique el pago. Así mismo, tal oficio le indica que, en caso de no poder cancelar la totalidad de dicha suma en una sola cuota, deberá hacer una propuesta de pago a cuotas que no supere las doce (12) mensualidades. Aparece en este documento como dirección del solicitante la siguiente: Calle 55 No. 9 A-08 Sur de Bogotá D.C.” (T - 974, 2017).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

En este caso, el juez constitucional de segunda instancia revocó la decisión del Tribunal Administrativo al confirmar que efectivamente que la notificación se hizo en forma indebida y ante el acervo probatorio la pasiva reconoció el error en la publicidad del acto administrativo¹²⁶ (mandamiento de pago).

Al configurarse de forma inequívoca la violación al principio de publicidad, se tuteló el derecho al Debido Proceso y se ordenó¹²⁷ dejar sin efecto todo lo actuado desde la notificación a la autoridad (T - 974, 2017).

Este principio de publicidad no cobija solamente a las personas afectadas directamente en el cobro coactivo, también protege a las personas que indirectamente se ven perjudicadas por una decisión de la administración. Al no surtirse la publicidad a los terceros involucrados en la acción coactiva se le vulnera las garantías del Debido Proceso, situación

126 “Para la Sala el mencionado error en la notificación, admitido por la demandada al contestar esta acción, constituye una irregularidad sustancial que vulnera el derecho al debido proceso del actor, pues, por razón de tal vicio, se omitió una etapa previa en la actuación a la que tenía derecho. Como antes se dijo, ella le permitía realizar un acuerdo de pago respecto de la obligación que tenía a su cargo y cancelarla sin intereses y sin los sobrecostos que implica la etapa de cobro coactivo, lo que además hubiera evitado el perjuicio de la medida cautelar de embargo a sus cuentas bancarias” (T - 974, 2017).

127 “PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 12 de junio de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, por las razones expuestas en la presente providencia y, en su lugar, AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de HAROLD OCAMPO CAMACHO. SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTO las actuaciones adelantadas al interior del proceso de cobro coactivo adelantado contra el señor Harold Ocampo Camacho, identificado con número de radicación 11001 1290 000 2014 01685 00 a partir de la notificación del Oficio DESAJ14-JR-5918-1685 del 28 de noviembre de 2014. TERCERO: ORDENAR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, conceda al accionante término de cinco (5) días de que trata el artículo primero de la Resolución 1809 de 2007 para que realice el pago de la obligación a su cargo y/o presente una propuesta de pago dentro de los parámetros de dicho acto administrativo. CUARTO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia” (T - 974, 2017).

que se evidenció en la acción de tutela del 18 de mayo de 2018 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹²⁸ (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

El incumplir el ritual de la publicidad de las actuaciones de la administración por parte de un sector de los funcionarios públicos se ve reflejado en las acciones que elevan las personas ante las autoridades competentes de conocer sobre estos asuntos. Es así como, el 78, 57 % de las sentencias revisadas en los Tribunales administrativos y las Altas Cortes fueron acciones impetradas por afectar el principio de publicidad, aspecto que menoscaba la credibilidad de la administración.

El recto cumplimiento del principio de publicidad no solo cumple el propósito de formalizar el inicio y desenvolvimiento de una actuación administrativa, tiene una función teleológica en el sentido que busca legitimar en “si misma las decisiones que se tomen y amparar el ejercicio pleno de las garantías sustanciales y procesales” (C - 980, 2010).

5.2.3. Un proceso público sin dilaciones injustificadas

128 “En ese sentido, para la Sala está demostrada la indebida vinculación del señor Jaime Humberto Niño Murcia en su calidad de deudor solidario, pues como quedó expuesto la entidad demandada no ha proferido mandamiento de pago para hacer exigible la liquidación oficial de revisión, por lo que tampoco las medidas cautelares tienen un soporte jurídico que sirvan de fundamento para mantenerlas. Debe tenerse en cuenta que si no existe vinculación del deudor solidario mediante la notificación del mandamiento de pago conforme lo dispone el artículo 828-1, al deudor solidario le es inoponible las actuaciones adelantadas por la Administración dentro del procedimiento de cobro coactivo, lo que menoscaba el derecho al debido proceso y defensa. En tales condiciones, al quedar demostrada la indebida vinculación del demandante en el procedimiento de cobro coactivo, prospera el cargo de la parte demandante, en consecuencia, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados. Por lo tanto, la Sala se releva de estudiar los demás cargos formulados” (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Este tipo de vulneración a las garantías del Debido Proceso se materializa cuando las actuaciones de la administración no se ajustan a lo reglado, dejan la ejecución de los cobros coactivos en interregnos ~~de tiempo~~ superiores a los establecidos en la normatividad que los regula. Dilatar la situación coactiva en el tiempo por el no acatamiento de los términos de ley vulnera el Debido Proceso (C - 496 , 2015).

La conducta de las autoridades locales es uno de los criterios que ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos que generan dilaciones injustificadas si se evidencia la acción u omisión para prolongar el proceso (C - 551, 2015) se esta ante la vulneración del Debido Proceso. Actuar que se observó en las providencias que se revisaron de las Cortes y los Tribunales, durante el período 2014 a 2019,¹²⁹ que impetraron las personas

129 Sentencia del dieciocho (18) de mayo de 2018, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”; radicado 2500023370002013-01055-00; parte actora XXXXXX y pasiva Municipio de Ubaté. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. El Magistrado Ponente: Doctor Luis Antonio Rodríguez Montaña y las Magistradas que integraron la sala: M. Doctora Gloria Isabel Cáceres Martínez y la M. Doctora Amparo Navarro López (Ausente con permiso) (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018); Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; Sentencia del tres (3) de marzo de 2016, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “B”; radicado 2013-00058-01; parte actora XXXXXX y pasiva Instituto De Desarrollo Urbano –IDU-. Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Magistrado Ponente: Doctora Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda y los Magistrados que integraron la sala Doctora Beatriz María Martínez Quintero y el Doctor José Antonio Molina Torres. (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2016); Sentencia del Consejo de Estado del tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado 11001-03-15-000-2018-00142-00(AC) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Tribunal Administrativo del Atlántico y Otro; Sentencia de Acción de Tutela. Consejero Ponente: Doctor Milton Chaves García y los consejeros que integraron la sala: Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, Julio Roberto Piza Rodríguez y Jorge Octavio Ramírez Ramírez. (Sentencia Acción de Tutela, 2018); Sentencia del Consejo de Estado del seis (06) de septiembre de dos mil siete (2017), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicado 25000-23-42-000-2017-03506-01(AC) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Departamento de Cundinamarca, Secretaría de Hacienda. Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Tutela. Consejero Ponente: Doctor William Hernández Gómez y los consejeros que integraron la sala: Doctor Gabriel Valbuena Hernández y Rafael Francisco Suárez Vargas. (Sentencia. Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2017); Sentencia del Consejo de Estado. Del veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015), Sala de lo Contencioso

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

cuando acudieron al juez de tutela o al administrativo al alegar la prescripción de la obligación.

El tiempo de ejecución de los cobros coactivos por parte de las autoridades deben ajustarse al principio de razonabilidad del plazo, la duración del procedimiento incluyendo los recursos que se puedan dar hasta su terminación, este plazo razonable tiene como objetivo impedir que los administrados permanezca en forma indefinida en una acusación y sin una pronta decisión (Steiner & Uribe, 2014).

En las sentencias revisadas y analizadas de los tribunales administrativo, del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia para la presente investigación se observa que las autoridades inician acciones coactivas que han estado durante un largo tiempo en estudio sin efectuar ninguna actuación y que en ocasiones el derecho de la administración ha prescrito, pero, aun así, inicia el cobro, decretando medidas cautelares y notificando en indebida forma.

Un ejemplo claro se observa en las situaciones fácticas relatadas en la sentencia que resolvió el recurso de apelación de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del

Administrativo. Sección Cuarta. Radicado 54001-23-33-000-2012-00030-01(21080) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Área Metropolitana de Cúcuta Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Consejero Ponente: Doctor Martha Teresa Briceño De Valencia y los consejeros que integraron la sala: Doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y el Doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez. (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, 2015); Sentencia de la Corte Constitucional del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014). Referencia: expediente T-4269734 parte actora XXXXXX; parte pasiva: Secretaría de Hacienda del Municipio de Santiago de Tolú. Sentencia: Acción de Tutela: Revisión de Fallo. Magistrada Ponente: Doctora María Victoria Calle Correa y los magistrados que integraron la Sala Novena de Revisión: Doctor Mauricio González Cuervo y Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez. (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Derecho contra el Instituto de Desarrollo Urbano IDU (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2016), la autoridad da inició a su gestión en el año 2006, se notifica en indebida forma, aun así la pasiva interpone los recursos que proceden en la jurisdicción coactiva, son desestimados por entidad pública y continúa con el cobro coactiva. El administrado afectado interpone acción de nulidad ante el contencioso y sus pretensiones le son favorables (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2016).

A manera de síntesis se observa una transgresión a las garantías del Debido Proceso a las personas naturales que se encuentran inmersas en un cobro coactivo, estas vulneraciones (calidad de quien dirime la controversia o Juez natural, el derecho de defensa y a un proceso público sin dilaciones injustificadas) cuando fueron flagrantes el juez tuteló el derecho, pero en otros casos, no prospero porque los actores contaban con otros medios de defensa, aunque existía elementos de vulneración de garantías procesales.

5.3 Marco jurisprudencias sobre las excepciones recurrentes en el cobro coactivo no tributario

Respecto a las excepciones esgrimidas en la jurisdicción judicial por las personas afectadas en el cobro coactivo no tributario es menester revisar el aporte jurisprudencial sobre el asunto.

a. Prescripción

La prescripción es uno de los medios por los cuales finaliza una obligación o derecho (Acción de Inconstitucionalidad, 2018), no porque se haya dado un cumplimiento a lo

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

pactado, sino por no haberse exigido. Esta figura jurídica entra a cumplir una función en el campo de la seguridad jurídica, en el entendido de buscar u obtener una solución pronta en una relación jurídica (Acción de Inconstitucionalidad, 2018). En el cobro coactivo es definida como una excepción que puede impetrar el administrado, lo que es recurrente en las reclamaciones en las diferentes vías administrativas.

Sobre esta pretensión esgrimida la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013) se pronunció que el término de prescripción (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013) se contabiliza desde el momento en que la obligación se hizo legalmente exigible (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013).

En este sentido, es necesario precisar que la administración debe cumplir con los términos previstos en la normatividad respecto a la exigibilidad de la obligación y del título, situaciones jurídicas diferentes, pues cada una tiene un período específico en el que se debe salvaguardar el recto cumplimiento de los principios de la administración. Sobre el particular, la jurisprudencia ha reiterado la obligación que ostenta la autoridad con respecto a la función de regirse dentro del lapso establecido (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013), es decir, desde su inicio hasta obtener el recaudo monetario de la obligación dentro del interregno exigido en la norma.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La declaratoria de la prescripción posee una dualidad (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013) para la autoridad y las personas naturales que se encuentran inmersas en una controversia de cobro coactivo. Para la administración, este es el momento en el que se finalizan las actuaciones administrativas y, para el demandado, su obligación no puede convertirse en una situación administrativa atemporal. Esta dualidad fortalece la seguridad jurídica que debe existir en toda sociedad amparada en la legalidad.

b. Falta de ejecutoriedad del título

El acto administrativo tiene la característica que, al estar en firme (Ley 1437, 2011), puede cumplirse sin necesidad de otro medio o mecanismo para que se dé, pero en ocasiones estos actos pierden su ejecutoriedad. Las causales de la pérdida se encuentran establecidas en el ordenamiento jurídico administrativo, a nivel general las causales hacen referencia a que los actos hayan sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando no exista los fundamentos de hecho o de derecho, es decir, que la sanción deje de serlo, se dé la prescripción, se dé cumplimiento a la condición resolutoria o pierda su vigencia (Ley 1437, 2011).

Cuando al administrado que hizo uso de la esta excepción se le niega puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso a impugnar (Ley 1437, 2011) esta decisión. Si el acto administrativo particular no se notifica en debida forma, no produce efectos jurídicos y pierde su ejecutoriedad (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La firmeza del acto está íntimamente unida a la notificación (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013), al comunicarle al demandado que en su contra existe un proceso y que tiene mecanismos de defensa para hacer valer sus derechos. Al no surtirse la notificación con toda la ritualidad del caso y continuar con el proceso se le desconoce el Debido Proceso que debe darse en toda actuación administrativa (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013). Se estaría realizando una indebida notificación en caso de que el acto administrativo (mandamiento de pago) no se encuentre ejecutoriado.

Por su parte, la ejecutividad es la «aptitud e idoneidad del acto administrativo para servir de título de ejecución» y la ejecutoriedad se concreta en «la facultad que tiene la administración para que por sus propios medios y por sí misma, pueda hacerlo cumplir» (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013).

La falta de ejecutoria del acto administrativo en un cobro coactivo va en contra de los preceptos constitucionales del Debido Proceso, por lo que es necesario entrar a plantear otro mecanismo en que se efectúe el cobro respetando las garantías procesales de los administrados por parte de la autoridad administrativa, judiciales y de los entes de control.

CAPÍTULO 6.

COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO EN LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

En este capítulo se exponen los resultados de las respuestas obtenidas del derecho de petición (*Anexo I*) que se impetró a las autoridades administrativas no tributarias. Se seleccionaron las entidades que presentaban reincidencia de acciones judiciales (A. de Tutela y A. de Restablecimiento del Derecho- visibles en los buscadores de la página web de la rama judicial.

La finalidad era obtener información respecto al porcentaje de personas que se encuentran en cobro coactivo, así como las excepciones aducidas en su defensa y el porcentaje de quienes habían optado por la vía jurisdiccional coactiva.

6.1. Generalidades del Derecho de Petición

El derecho de petición se estructuró de la siguiente manera: La primera parte o introducción¹³⁰ era la justificación de la información requerida, el período de estudio y los rasgos característicos de los datos. La siguiente sección fueron las preguntas, dieciséis (16)

130 En la actualidad se está realizando un trabajo de investigación final para la Maestría de Derecho Administrativo, Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, sobre cobro coactivo en las entidades públicas que ejercen esta función atribuida por la ley. En aras del cumplimiento de la investigación se requiere una información, para hacer un análisis cualitativo y cuantitativo sobre el asunto; los datos solicitados son para generar propuestas teóricas para aportar en el cumplimiento de la recuperación de cartera de las autoridades, petición amparada bajo los lineamientos constitucionales (artículo 23).

Los datos corresponden al período de 2010 a marzo de 2020, es de carácter general, personas naturales y no casos específicos, discriminada anualmente (véase apéndice A).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

interrogantes los cuales estaban encaminadas a resolver el asunto de la presente investigación; por último, los datos de notificación y agradecimiento.

A continuación, se enuncian las preguntas planteadas a las autoridades administrativas.

1. ¿Mediante qué acto administrativo se estableció el reglamento interno del recaudo de cartera? (adjuntarlo).
2. ¿Cuál es el porcentaje de cartera morosa que tiene la entidad durante cada uno de los años dentro del período de 2010 a marzo de 2020?
3. ¿Qué porcentaje de administrados incumplieron sus obligaciones y fueron sometidos al proceso persuasivo y coactivo?
4. ¿Qué porcentaje de administrados suscribieron acuerdo de pago en la etapa persuasiva?
5. ¿Qué porcentaje de administrados suscribieron acuerdo de pago en la etapa persuasiva y lo cumplieron?
6. ¿Qué porcentaje de administrados suscribieron acuerdo de pago en la etapa persuasiva y lo incumplieron?
7. ¿Qué porcentaje de administrados se encuentran en cobro coactivo?
8. ¿Qué porcentaje de administrados presentó excepciones al mandamiento de pago?
9. ¿Qué porcentaje de los administrados presentaron excepciones y fueron favorables para ellos?

10. ¿Cuál es la excepción más recurrente a la que acuden los administrados frente al mandamiento de pago?
11. ¿Qué porcentaje de administrados interpusieron demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?
12. ¿Qué porcentaje de administrados que acudieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, obtuvieron sentencia favorable?
13. ¿Qué porcentaje de recuperación de cartera efectiva se ha obtenido en el cobro persuasivo?
14. ¿Qué porcentaje de recuperación de cartera efectiva se ha obtenido en el cobro coactivo?
15. ¿Qué aspecto positivo se ha obtenido con la implementación del reglamento de recuperación de cartera en la entidad?
16. ¿Qué aspectos negativos se evidencian en el cobro persuasivo y coactivo que se ejerce en la entidad?

6.2. Síntesis de las respuestas obtenidas de los derechos de petición

Los derechos de petición fueron enviados a las entidades que tienen a su cargo la recaudación de obligaciones creadas a su favor, se encuentran relacionadas en el apéndice

En el cuadro 4 se observa el actuar de las autoridades administrativas respecto al Derecho de Petición presentado para la investigación.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Cuadro 4. Respuesta del registro general de las entidades responsables del cobro coactivo no tributario

| Concepto | Número de Entidades |
|---|---------------------|
| Derechos de Petición impetrados | 53 |
| Confirmación de recibidos | 53 |
| Respuesta de forma y fondo al Derecho de Petición | 24 |
| Solicitud de ampliación de término para dar respuesta | 1 |
| No se dio respuesta aduciendo que no se demostró el vínculo con la Universidad para la investigación ¹³¹ . | 3 |
| No se dio respuesta. Justificación: información confidencial ¹³² . | 2 |
| Solicitud irracional ¹³³ | 1 |

131 A pesar de que el derecho de petición fue enviado desde el correo institucional de la Universidad del Rosario, tres (3) entidades (Acueducto de Bogotá, Empresa de Servicios Públicos Acueducto y Alcantarillado de Valledupar EMDUPAR, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF) no dieron respuesta porque no fue la Universidad quien solicitó la información y/o no se demostró el vínculo con la Universidad.

132 Dos (2) entidades (Servicios Públicos Dosquebradas SERVICIUDAD, Ministerio de Comercio) adujeron que la información solicitada era confidencial y, por tal motivo, no se daba una respuesta de fondo. Posteriormente, después de ser requerida una (1) entidad (Ministerio de Comercio) por parte de la Procuraduría General de la Nación, brindó la información solicitada.

133 Una (1) entidad (Gobernación de Caldas) afirmó que la solicitud de la información era irracional : “Al respecto, es necesario señalar que el nivel de detalle, desagregación y temporalidad de su solicitud sobrepasa incluso aquellos reportes que por mandato legal pueden ser solicitados por diversas agencias del Estado y Organismos de Control (DNP, Contraloría, Ministerio de Hacienda, etc.), y su atención en la manera en que se solicita demandaría de la administración departamental el empleo de recurso humano y técnico con una dedicación tal que limitaría la adecuada atención de las labores diarias del personal encargados de desempeñar las labores de las dependencias encargadas de las labores de cobro. En ese sentido, viene bien al caso recordar lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 18 de febrero de 2004, en la que refiriéndose al ejercicio del derecho de petición señaló que “No obstante la garantía constitucional y el interés particular de los actores, considera esta Corte que el derecho de petición debe y tiene que tener un uso racional por parte de quien pretenda ejercitar su titularidad, pues un mal manejo en lugar de contribuir a su eficacia, esto es, a que las peticiones se resuelvan con prontitud y satisfacción, a lo que puede conllevar es a la congestión o parálisis de la Administración”. Lo anterior, como se precisó antes y ahora se reitera, desborda

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | |
|---|----|
| No ejercen la función de Cobro Coactivo ¹³⁴ | 2 |
| Se está estructurando la oficina de Cobro Coactivo ¹³⁵ | 1 |
| Tienen la función de Cobro Coactivo, pero no la ejercen ¹³⁶ | 1 |
| Entidad en liquidación ¹³⁷ | 1 |
| Entidades que no resolvieron el Derecho de Petición ¹³⁸ | 17 |

Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas de los derechos de petición de las autoridades administrativas no tributarias (véase anexo 2).

Las respuestas a los derechos de petición presentan las siguientes observaciones para ser tenidas en cuenta:

- a. A las entidades públicas se les solicitó la información del período de 2010 a 2020, pero no todas las que dieron respuestas cobijó el período mencionado. Las entidades que dieron la información de un período diferente al solicitado: Empresa Ibaguerena de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A E.S. (2015-2019), Acueducto, alcantarillado y saneamiento básico de Sabana de Torres (2016-2019), Aeronáutica

la capacidad de respuesta de la administración y excede, conforme con la jurisprudencia referida supra, la racionalidad del ejercicio del derecho de petición, pues, por esa vía, lo que se pretende es que los funcionarios departamentales dejen de lado las labores propias de su cargo y se dediquen a las tareas que el ejercicio investigativo impone a quienes lo desarrollan (Respuesta Derecho de Petición, 2020).

134 Instituto Financiero de Casanare y Departamento Administrativo de la Función Pública

135 Departamento Administrativo de Presidencia

136 Cuenta con el manual de cartera, pero no efectúa cobro coactivo, Departamento de Administración de la Función Pública DAFP

137 Agencia Nacional de Televisión

138 Alcaldía de Medellín, COLPENSIONES, Distrito Especial de Cartagena, Distrito Especial de Santa Marta, Gobernación de Guajira Municipio de Becerril, Municipio de Caloto, Municipio de Cimitarra (Santander), Municipio de Girardot, Municipio de Ricaurte, Municipio de San Pedro (Valle), Municipio de Soledad (Atlántico), Municipio de Tolú, Municipio Palmar de Varela (Atlántico), Secretaria de Tránsito de Barranquilla, SENA, Superintendencia de Transporte, Apéndice N. °1.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Civil (2018-2019), Contraloría General (2014-2019), Municipio de Santa Rosa de Cabal (2017-2019) y la Superintendencia Financiera (2016-2019)¹³⁹.

- b. Las entidades Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP, Ministerio de Comercio, Ministerio de Minas y energía, Superintendencia de Notariado y Registro¹⁴⁰, la información en anualidades, sino un porcentaje global.
- c. Se les indicó que la respuesta debía ser en porcentaje, pero no contestada en ese sentido, sino en número de demandas o de obligaciones según el caso. Las entidades que no enviaron la información en porcentajes fueron: Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Gobernación de Cundinamarca, Instituto de Desarrollo Urbano IDU, Ministerio de Educación Nacional, Municipio Santa Rosa de Cabal, y la Universidad de Santander¹⁴¹.
- d. Se requirió a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, entidad de recaudo tributario, para tener conocimiento sobre las excepciones y demandas, pero trasladaron el derecho de petición a las seccionales en Colombia.
- e. No se tuvo en cuenta las respuestas dadas por el Ministerio de Educación Nacional, pues las obligaciones caracterizadas como coactivas recaen en municipios y otras

139 Apéndice B.

140 Apéndice B.

141 Apéndice B.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

entidades territoriales. Esta información es de difícil recuperación porque los bienes poseen el atributo de ser inembargables y estos no eran objeto de esta investigación.

A continuación, se resume en la Cuadro 5 las respuestas a las preguntas¹⁴² que atañen a la investigación conforme a la base de datos.

Cuadro 5. Registro de respuestas de las entidades responsables del cobro coactivo no tributario

| Entidad ¹⁴³ | % Coactivo | Excepción | Excepciones más recurrentes | Excepción a favor del demandado | Jurisdicción Administrativa | Sentencia favorable |
|------------------------|------------|-----------|--|---------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 1 | 28,85% | 0,26% | Indebida tasación del monto de la deuda. | - | - | - |
| 3 | 6% | - | - | - | - | - |
| 4 | 0,10% | 11% | Falta de título ejecutivo, Indebida notificación, Incompetencia del funcionario que lo profirió, Interposición de demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, Excepción de pago, Inexistencia de la obligación, Cosa juzgada y, Genérica. | - | 2,20% | 1,30% |
| 5 | 65% | 0,3% | Falta de título ejecutivo, | 0% | 0% | 0% |

142 7. ¿Qué porcentaje de administrados se encuentran en cobro coactivo?; 8. ¿Qué porcentaje de administrados presentó excepciones al mandamiento de pago?; 9. ¿Qué porcentaje de los administrados presentaron excepciones y fueron favorables para ellos?; 10. ¿Cuál es la excepción más recurrente a la que acuden los administrados frente al mandamiento de pago?; 11. ¿Qué porcentaje de administrados interpusieron demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?; 12. ¿Qué porcentaje de administrados que acudieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, obtuvieron sentencia favorable? Ver Apéndice B.

143 Ver Apéndice B. Los números que se encuentran en la primera columna corresponden a la entidad ubicada en el cuadro del Apéndice B.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | | | | | | |
|-----------|--|-------|---|-------|---------------------|-------|
| | | | Incompetencia del funcionario que lo profirió. | | | |
| 9 | 83.36% | 1.62% | Interposición de demanda en el contencioso administrativo, Pérdida de ejecutoriedad, Prescripción, Calidad de deudor solidario. | 9,8% | - | - |
| 11 | 100% | 0% | - | 0% | 0% | 0% |
| 13 | 0,23% | 14% | Falta de título ejecutivo, falta de ejecutoria del título y la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo. | 0% | 14% | - |
| 18 | 22% | 3,7%/ | Prescripción | - | - | - |
| 20 | 99,60% | 0,34% | - | - | - | - |
| 23 | 17% | 13% | Falta de título | 0,78% | 0,127% | 0.11% |
| 25 | - | - | Falta de ejecutoria del título ejecutivo | - | - | - |
| 26 | 0,55% | 5% | Prescripción. | 0,50% | 0,50% | 0,10% |
| 28 | 2% | - | - | - | 12% | 2% |
| 29 | 43,46% | 5,4% | Falta de jurisdicción y competencia del funcionario que profirió el mandamiento de pago. Prescripción de la acción de cobro. | 0% | 0,44% | 0% |
| 35 | 70% ¹⁴⁴ 40% ¹⁴⁵ | - | Prescripción de la acción de cobro. | 0% | 100% ¹⁴⁶ | 55% |

144 Impuesto Predial.

145 Industria y Comercio.

146 Se toman las nueve (9) sentencias falladas como el 100%.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | | | | | | |
|--------------|----------------------|-------|--|-------|-------|------|
| 41 | 100% | 0,25% | Indebida Notificación | 0,50% | 1% | - |
| 42 | 9,12% ¹⁴⁷ | 0,004 | Falta de ejecutoria del título, interposición de demandas de restablecimiento de derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. | 0,30% | 6,8% | - |
| 47148 | 65% | 2% | Falta de ejecutoria, Interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y falta de título ejecutivo. | 0,13% | 7% | 0,8% |
| 48 | 40% | 6% | Existencia de Acuerdo de pago. | - | - | - |
| 50 | 75% | 0,48% | Pago de la obligación, prescripción de la acción de cobro, pérdida de fuerza ejecutoria y se alega la suspensión del proceso de cobro por extinción de dominio. | 16% | 0,75% | - |
| 52 | 60.61% | - | Falta de ejecutoria del título, interposición de demandas de restablecimiento de derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. | - | 0,8% | - |
| 53 | 8% | 72% | Prescripción de la acción. | - | - | - |

147 Se encuentran en Cobro Coactivo entre el 25/06/2019 y 31/07/2020.

148 Los datos corresponden al porcentaje global del período 2010 a 2020. La entidad no desgregó la información por años.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas de los derechos de petición de las autoridades administrativas no tributarias (véase Apéndice B.).

De los resultados de la respuesta de los derechos de petición se infiere que un porcentaje mínimo excepciona al mandamiento de pago y, entre ese grupo, el porcentaje de aquellos que reciben una decisión favorable de la administración es aún más bajo. Al ir jurisdicción de lo contencioso administrativo este porcentaje continúa disminuyendo, sin embargo, en las sentencias proferidas por el contencioso se observa que existe un porcentaje, donde la Litis se falla a favor del demandante.

6.3. Manual de recuperación de cartera de las autoridades administrativas no tributarias

La primera pregunta del derecho de petición requería identificar el acto administrativo mediante el cual se reglamentó el manual de cartera de las autoridades administrativas, aunque algunas entidades no se pronunciaron de fondo, proporcionaron el manual, el cual se incluyó en la investigación.

Las entidades Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A E.S., Acueducto, alcantarillado y saneamiento| básico de Sabana de Torres, Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Contraloría General, Departamento administrativo de Planeación, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, Empresa de Servicios Públicos Acueducto y Alcantarillado de Valledupar EMDUPAR, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP, Gobernación de Caldas, Gobernación de Cundinamarca, Instituto de Desarrollo

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Urbano IDU, Ministerio de Comercio, Ministerio de Defensa, Ministerio de Minas y energía, Ministerio de Hacienda, Municipio de Jumbo, Municipio Santa Rosa de Cabal, Secretaria de Hacienda de Bogotá, Servicios Públicos Dosquebradas SERVICIUDAD, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia Financiera y Universidad de Santander, allegaron el reglamento interno del recaudo de cartera.

Los manuales revisados¹⁴⁹ a nivel general transcriben las normas que regulan el cobro coactivo en el Estatuto Tributario, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Ley 1066 de 2006 y el decreto 4473 de 2006 y normas especiales si la entidad tiene esta regulación.

Al enfocar la revisión de los manuales desde la óptica del Debido Proceso el cual debe surtir en este cobro, no se evidencia que sea un aspecto relevante en los manuales, hacen una referencia indirecta al Debido Proceso, el único que hace una mención al Debido Proceso es el reglamento de cartera del Ministerio de Defensa. En los manuales analizados no hay una sección o acápite dentro del manual en donde se indique de manera clara cuáles

149 Las entidades Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A E.S. ,Acueducto, alcantarillado y saneamiento básico de Sabana de Torres, Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Contraloría General, Departamento administrativo de Planeación, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, Empresa de Servicios Públicos Acueducto y Alcantarillado de Valledupar EMDUPAR, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP, Gobernación de Caldas, Gobernación de Cundinamarca, Instituto de Desarrollo Urbano IDU, Ministerio de Comercio, Ministerio de Defensa, Ministerio de Minas y energía, Ministerio de Hacienda, Municipio de Jumbo, Municipio Santa Rosa de Cabal, Secretaria de Hacienda de Bogotá, Servicios Públicos Dosquebradas SERVICIUDAD, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia Financiera y Universidad de Santander.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

son los medios de defensa y de contradicción con los que cuenta el administrado para hacer uso del debido del proceso, cuando se encuentra inmerso en actuación coactiva.

El Decreto 042 de abril 18 de 2012, por medio del cual se adoptó el reglamento interno del recaudo de cartera del departamento de Caldas, se encuentra la figura de la segunda instancia frente a las actuaciones en donde proceden recursos. En ese sentido, la primera instancia es asumida por el funcionario profesional de cobro de cartera y, en el artículo 4°, se enuncia que la segunda instancia será tramitada ante el Secretario de Hacienda¹⁵⁰.

En los manuales o reglamentos de allegados con la respuesta del derecho de petición-el eje principal es como obtener la captación de la cartera de una manera eficiente, sin desarrollar el principio constitucional del Debido Proceso que se debe surtir en el cobro coactivo. De igual manera, se blindan haciendo mención del artículo 849-1 (Estatuto Tributario, 2020), que relaciona las irregularidades en el procedimiento estatutario.

Este artículo excede la potestad exorbitante que tiene la administración en el cobro coactivo, pues con este artículo la autoridad puede subsanar en cualquier etapa las irregularidades que se originen en él y, si el demandado no las alega, se subsanan por esta omisión, generando una transgresión a la figura jurídica de preclusión procesal.

150 Capítulo II. Artículo 4°. Funcionarios Competentes Para Adelantar El Procedimiento Administrativo De Cobro. (...) 2. Es competente para exigir el cobro coactivo de las acreencias originadas en cuotas partes por pensiones, incluyendo incrementos porcentuales e intereses de mora: 2.1. El profesional Especializado de Cobro Coactivo de la Unidad de Rentas. 3. Las actuaciones que tengan segunda instancia serán tramitadas ante el Secretario de Hacienda. (Decreto N° 042, 2012).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La preclusión es uno de los principios fundamentales del derecho procesal y que, en desarrollo de éste, se establecen las diversas etapas que han de cumplirse en los diferentes procesos, así como la oportunidad en que en cada una de ellas deben llevarse a cabo los actos procesales que le son propios y ante los cuales no puede adelantarse. En razón a este principio

se establecen términos dentro de los cuales se puede hacer uso de los recursos de ley, así mismo, para el ejercicio de ciertas acciones o recursos extraordinarios, cuya omisión genera la caducidad o prescripción como sanción a la inactividad de la parte facultada para ejercer el derecho dentro del límite temporal establecido por la ley (T - 212, 2001).

El cobro coactivo que ejerce la administración no cumple con este principio porque puede subsanar las actuaciones durante la etapa coactiva, afectando y transgrediendo los derechos de la parte pasiva del proceso. Vale la pena señalar, que en el capítulo 2 de la presente investigación, se mencionó la remisión que se establece en las normas que regulan el cobro coactivo al Código General del Proceso, en él se encuentra regulada la figura de la preclusión.

Al tener la facultad de sanear las actuaciones la administración, la certeza del cobro coactivo y la seguridad jurídica que debe prevalecer en cada una de las actuaciones, se ven afectadas. La administración tiene que regirse por el principio de legalidad, aunado a esta situación el administrado puede recurrir a actuaciones que se encuentra limitadas en este

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

proceso¹⁵¹. En este sentido, el demandado no cuenta con mecanismos idóneos para ejercer el derecho a su legítima defensa.

Los términos judiciales cumplen la función de determinar con claridad y precisión la oportunidad dentro de la cual se deben realizar los actos procesales por las partes (el juez, los auxiliares de la justicia, los terceros interesados, etc.), constituyendo una garantía recíproca para las partes en el proceso, pues, estimulan la celeridad en las actuaciones o trámites y evitan asaltos sorpresivos que podrían atentar contra el derecho de defensa. El señalamiento de los términos judiciales no es de libre disposición por las partes en los procesos (T - 212, 2001).

Se reitera una debilidad común en los reglamentos allegados es la ausencia expresa de un acápite del Debido Proceso en el cobro coactivo no tributario, es necesario observar los elementos idóneos que debe tener toda actuación administrativa, según lo dispuesto jurisprudencialmente.

151 Artículo 833-1. Recursos En El Procedimiento Administrativo de Cobro. <Artículo adicionado por el artículo 78 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas. (Decreto 624, 1989).

CAPÍTULO 7.

EL DEBIDO PROCESO EN EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO

El cobro coactivo ejercido por las autoridades administrativas no tributarias presenta inconvenientes relacionados con el Debido Proceso, al surtirse las actuaciones en las ejecuciones coactivas. Cuando las personas naturales acudieron a la acción de tutela para que se les protegiera su Debido Proceso en estas actuaciones, el Juez de Tutela falló a favor, siempre y cuando fuera evidente la vulneración del Debido Proceso.

Sin embargo, esta acción, en determinados casos, no prospera porque existe otro medio de defensa y no se observa un *perjuicio irremediable*, mientras que las personas que acceden a las acciones judiciales establecidas en la norma asumen costos económicos y tiempo. En la revisión de las bases de datos de los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, se evidencia que las personas jurídicas son quienes acuden a la jurisdicción Contenciosa Administrativa en un gran porcentaje, haciendo uso de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por contar con los recursos económicos para poder solventar un proceso de esta modalidad.

En esta instancia es importante traer nuevamente la discusión sobre ¿cuál debe ser la naturaleza jurídica del cobro coactivo: administrativa o judicial? Si esta función estuviera asignada a la jurisdicción judicial se estaría en una igualdad entre las partes, se respetaría las etapas procesales y no se modificarían sin justa causa las actuaciones por parte de la administración. Esto promovería el cumplimiento del principio de preclusión mencionado en el capítulo 4, así como el de imparcialidad, que se deriva de un juez natural.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La situación actual de la rama judicial en Colombia, respecto al elevado nivel de trabajo¹⁵² tienen los funcionarios judiciales, está desbordado, por lo tanto no sería posible hacer una propuesta de reformar normativa del cobro coactivo no tributario para que la justicia de lo contencioso asumiera estos procesos. La administración debe trabajar en el hecho de disminuir la duda respecto de la violación al Debido Proceso en los cobros coactivos y que las disputas que surjan se solucionen al interior de cada entidad.

En este capítulo tendrá como finalidad exponer la propuesta teórica que está encaminada a dar elementos para que el cobro coactivo, ejercido por las autoridades administrativas no tributarias, dé un cabal cumplimiento al Debido Proceso en todas sus instancias.

7.1 Proyecto de reforma a la Ley 1066 de 2006 y a la Ley 1437 de 2011

La propuesta está enfocada en un proyecto de reforma a la Ley 1066 de 2006, en donde se incluya la obligación de las autoridades no tributarias, de remitir el expediente del cobro coactivo cuando este haya finalizado a la Jurisdicción coactiva, para que se efectúe una revisión eventual y autónoma del proceso. Además, una adicción a la Ley 1437 de 2011 en

¹⁵² Carga laboral: La carga laboral por juez es, igualmente, una variable utilizada en los estudios sobre eficiencia en el sistema judicial por distintos autores, en tanto una mayor carga laboral supone menor capacidad de respuesta por parte de los despachos generando ineficiencia en el sistema. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2019).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

lo que respecta a la jurisdicción, permitiría que asuman la revisión del expediente de cobro coactivo.

La finalidad de la norma estaba encaminada a obtener de forma eficiente el recaudo de la cartera (Concepto, 2007), pero no quedó de manera explícita que las actuaciones surtidas dentro del cobro coactivo, debían darse bajo el imperio del Debido Proceso. En el Decreto reglamentario 4473 de 2006, tampoco se da un desarrollo a este aspecto. Al enfocar la investigación sobre el Debido Proceso en el cobro coactivo no tributario en personas naturales, durante el período de 2014-2019, se observa que las personas involucradas en el cobro recurrieron a instancias judiciales para invocar la protección al Debido Proceso.

Para minimizar esta situación es importante reformar la ley y adicionarle un acápite en donde se ordene a la autoridad administrativa remitir el expediente del cobro coactivo de personas naturales a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de forma electromagnética, para su revisión eventual y autónoma, desde que se profiere el mandamiento de pago hasta que finalice y se archive el proceso.

La revisión eventual y autónoma contenciosa vendría a desempeñar el papel que asume la Corte Constitucional en lo referente a las tutelas (Constitución Política de Colombia, 1991).

La revisión eventual y autónoma contenciosa tendría la misma finalidad de la revisión que hace la Corte Constitucional, “forjar una cultura de respeto de los derechos fundamentales” (C- 054, 1993) y, especialmente, del Debido Proceso.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

A continuación, se esbozan los elementos que debe contener el acápite adicionado a la Ley 1066 de 2006 que sigue el modelo implementado en el Decreto-Ley 2591 de 1991, en el cual se reglamentó la acción de Tutela. Al Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), es necesario adicionar un artículo en el Título IV (cobro coactivo) en el que se enuncie la revisión eventual y autónoma contenciosa, así como en los que respecta a la competencia de la jurisdicción contenciosa.

a. Expediente

El expediente se enviará a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en forma electromagnética (Quintanilla Mendoza & Gil García, 2013, pág. 11)., por parte del funcionario sobre el cual recae la competencia del cobro coactivo. El expediente debe contener como mínimo los siguientes documentos¹⁵³ legibles:

- i) Imagen del Título Ejecutivo donde conste una obligación clara, expresa y exigible. En el acto administrativo deberá existir coherencia entre la parte considerativa y la resolutive, así como lo referente a los nombres, apellidos, números de identificación y los valores en letras y números.

¹⁵³ Este aspecto se retoma de los reglamentos de las entidades administrativa que lo allegaron con la respuesta del derecho de petición impetrado. Los reglamentos corresponden a: Ministerio de Defensa (Resolución N.º 01253 de marzo 28 de 2016); Ministerio de Minas y Energía (Resolución N.º 90430 de abril de 2014).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- ii) Imagen de la constancia en donde se requirió a la persona natural a suscribir acuerdo de pago y sus respectivas notificaciones. Si no hay comparecencia de igual manera certificar esta situación.
- iii) Imagen del acto administrativo en donde se decretó la medida cautelar del demandado.
- iv) Imagen del escrito del recurso de reposición interpuesto por la persona natural al mandamiento de pago con sus respectivos anexos.
- v) Imagen de las providencias que resuelven los recursos de reposición, en caso de que estos se hayan interpuesto, con sus respectivas constancias de notificación y ejecutoria del acto administrativo principal.
- vi) Imagen de los oficios de citación a notificarse personalmente, con su constancia de envío por correo.
- vii) Imagen de la constancia de la notificación personal
- viii) Imagen de la fijación y desfijación del Edicto, cuando la notificación se haya surtido de tal forma.
- ix) Imagen de ejecutoria en la que se indique que el acto administrativo quedó en firme, agotó vía gubernativa y la fecha de ejecutoria.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- x) Imagen de constancia del funcionario competente del cobro coactivo en donde se informe que no hay en curso una acción de nulidad y de restablecimiento de derecho contra las actuaciones surtidas en el proceso¹⁵⁴.
- xi) Imagen de la resolución que ordena seguir adelante con la ejecución,
- xii) Imagen del auto en que se aprueba la liquidación del crédito y las costas.
- xiii) Imagen del escrito- recurso que presente la parte accionada a la liquidación del crédito y las costas.
- xiv) Imagen de las providencias que resuelven el recurso impetrado a la liquidación del crédito y las costas.
- xv) Imagen del acto con que se termina el cobro coactivo y se ordena archivar.
- xvi) Los archivos digitales que se deben enviar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la revisión eventual y autónoma deben ser todos aquellos en donde se ha trabado la Litis, es decir, donde las personas hacen uso de cada uno de los mecanismos de defensa dentro del proceso; además de aquellos donde el proceso continuó sin que el demandado asumiera su papel en la defensa de sus intereses.

b. Competencia

¹⁵⁴ Para verificar esta información en la página web de la rama judicial o en las sedes de la jurisdicción contenciosa del lugar que le corresponda.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Con respecto a la competencia requerida para la revisión de los expedientes de cobro coactivo, al recaer en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debería considerar adicionar a la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 149 151y 154, lo siguiente:

Artículo 149: 15. Conocer los expedientes de cobro coactivo que se envíen para la revisión eventual y autónoma por parte de las autoridades administrativas no tributarias.

Artículo 151: 3. Conocer los expedientes de cobro coactivo que se envíen para la revisión eventual y autónoma por parte de las autoridades administrativas no tributarias.

La competencia por razón del territorio y cuantía se regirá por lo establecido en los artículos 156 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respectivamente.

c. Revisión por parte del Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Jueces Administrativos

La revisión por el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, los expedientes de cobro coactivo que habrán de ser revisadas. En el caso del Juez administrativo, él hará la selección.

d. Solicitud de revisión

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Cualquier Magistrado de la Consejo de Estado, del Tribunal Administrativo, el Defensor del Pueblo o el Procurador General de la Nación, podrá solicitar que se revise algún expediente de cobro coactivo no tributarios, excluido por estos, cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los expedientes de cobro coactivo no tributarios que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

e. Decisiones de revisión

Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo de las autoridades administrativas no tributarias deberán ser motivadas y las demás podrán ser brevemente justificadas. Las revisiones que realice el Consejo de Estado, que unifique la jurisprudencia o aclare el alcance general de las normas sobre cobro coactivo, deberán ser motivadas.

La revisión se concederá en el efecto devolutivo, pero el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Jueces administrativos, podrán aplicar lo regulado en el artículo 7¹⁵⁵ del Decreto – Ley 2591.

155 Artículo 7o. Medidas Provisionales para proteger un Derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Estas medidas provisionales operarían también cuando la persona natural afectada en un cobro coactivo no tributario cuando, por intermedio de la Defensoría del Pueblo o el Procurador General de la Nación, se le solicita a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la revisión del proceso, aunque este proceso no haya finalizado y se le hayan negado el recurso contra las excepciones propuestas. Esta situación fáctica debe cumplir con el requisito que la persona no cuente con los recursos económicos para iniciar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al darse la intervención de la jurisdicción de lo contencioso en un cobro coactivo, bajo las razones expuestas en el párrafo anterior, se debe suspender el proceso del cobro coactivo hasta que la jurisdicción contenciosa decida sobre la acción de revisión eventual y autónoma. Esta modalidad de suspensión se adicionaría en el acápite que reformaría la Ley 1066 de 2006.

f. Efectos de la revisión

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado. (Decreto- Ley 2591, 1991)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Los expedientes que se revisen solo tendrán efectos de manera particular y se notificará la sentencia emitida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las partes. En adición, se adoptarán las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por esta.

Estos serían los componentes que se deberían desarrollar en el acápite que se le adicionaría a la Ley 1066 de 2006, en lo relacionado con la figura de la revisión eventual y autónoma.

Otro aspecto importante que se debe incluir en esta reforma, es la prohibición de la inclusión del artículo 849-1 del Estatuto Tributario en los reglamentos de cartera de las autoridades no administrativas no tributarias.

Este artículo hace referencia a las irregularidades procesales en el cobro coactivo, las cuales se deben subsanar en cualquier tiempo y de facto cuando la parte pasiva ejerce su derecho de defensa y no alega la irregularidad (Estatuto Tributario, 2020).

El artículo 849-1 del Estatuto Tributario va en contra del principio de preclusión, al darle vía libre a la administración para corregir las irregularidades procesales antes que se apruebe el remate de los bienes y se consideren saneadas, por no ser alegadas por el deudor.

Para el doctor Gandulfo R. la preclusión es una figura jurídica que vela por la organización de los actos que se desarrollan al interior de los procesos administrativos y judiciales, desde el punto de vista cronológico, secuencia en el tiempo de las actuaciones administrativa, en los tiempos definidos, o cuando se ha agotado una etapa

180

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

y desde la lógica jurídica para proteger el “orden consecutivo del proceso” (Gandulfo R., 2009, pág. 124).

La reforma consistiría en adicionar un inciso en el artículo 5 “Facultad de Cobro Coactivo y Procedimiento para las Entidades Públicas” de la Ley 1066 de 2006 y en el artículo 2 del Decreto reglamentario 4473 de 2006 en donde se establezca que se prohíbe expresamente la inclusión del artículo 849-1 del Estatuto Tributario “Irregularidades del procedimiento” para que las autoridades administrativas que ejercen el cobro coactivo no tributario no lo incluyan en los reglamentos de recuperación de cartera.

Si la normatividad referida a cobro coactivo no tributario hace remisión al Código General del Proceso, las irregularidades en el procedimiento se deben regir por lo normado en el artículo 132¹⁵⁶ del Código General del Proceso.

Al realizar la reforma a la ley 1066 de 2006 y al Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), se buscaría disminuir el porcentaje de personas naturales que acceden a las vías judiciales en

156 Artículo 132. Control de legalidad. Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación (Código General del Proceso , 2012).

búsqueda de la protección del Debido Proceso vulnerado en las actuaciones de la administración en el cobro coactivo no tributario.

7.2. Deberes y Derechos¹⁵⁷ en el cobro coactivo no tributario

En la reforma de la Ley 1066 de 2006, se debe incluir en los reglamentos internos del recaudo de cartera un acápite relacionado con los deberes, derechos y etapas del proceso coactivo para que las personas tengan conocimiento de cómo se surte este proceso y, si se ven abocados a él, conozcan cuál es su proceder para actuar durante el procedimiento.

En el cobro coactivo no tributario las personas y la administración tienen que dar cumplimiento a una serie de reglas fundadas en el respeto y prevalencia de los derechos humanos¹⁵⁸. Los deberes de los funcionarios públicos del cobro coactivo no tributario se relacionan en la normatividad que los regulan. Es fundamental que en el reglamento se indique de forma sucinta en qué consiste cada uno de estos deberes, para que las personas tengan conocimiento de estos y los exijan en el desarrollo de las actuaciones

157 Existe una relación de complementariedad entre los derechos y los deberes constitucionales. La persona humana, centro del ordenamiento constitucional, no sólo es titular de derechos fundamentales, sino que también es sujeto de deberes u obligaciones, imprescindibles para la convivencia social (Sentencia Acción de Tutela T-125, 1994).

158 El Estado de derecho presupone la obligación de las personas de acatar la Constitución y la ley (Constitución Política arts. 4 y 95), la responsabilidad por su infracción (Constitución Política art. 6), las obligaciones y deberes derivados de las relaciones familiares (Constitución Política arts. 42, 44 y 46), el deber de ceñirse en todas las actuaciones a los postulados de la buena fe (Constitución Política art. 83), los deberes de respetar, obedecer y apoyar a las autoridades legítimamente constituidas (Constitución Política arts. 4 y 95-3) y el deber de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia (Constitución Política art. 95-7) (T-018, 2017).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

administrativas. Respecto a los deberes¹⁵⁹ que deben seguir las personas, estas deben indicar todo lo relacionado con la participación a los requerimientos de la administración y sus actuaciones se deben regir bajo los principios de honestidad, lealtad, buena fe, entre otros.

Al igual que los deberes, los derechos de las partes involucradas en el proceso de cobro coactivo se deben enunciar. Respecto a los derechos de las personas naturales es necesario indicar que tienen derecho a conocer el reglamento de recuperación de la cartera pública y el procedimiento del cobro coactivo. Además, deben conocer cuáles son las resoluciones que admiten recursos y por qué.

En lo relacionado al derecho de defensa¹⁶⁰, es menester indicar en qué consiste la contradicción a las resoluciones emanadas por la administración, contar con una defensa técnica¹⁶¹, conocer las irregularidades de las actuaciones de la administración en el proceso

159 Los deberes constitucionales son aquellas conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano, que imponen prestaciones físicas o económicas y que afectan, en consecuencia, la esfera de su libertad personal. Las restricciones a la libertad general sólo pueden estar motivadas por fundadas razones que determine el Legislador. En este sentido, los deberes consagrados en la Constitución comprenden una habilitación al Legislador para desarrollar y concretar la sanción por el incumplimiento de los parámetros básicos de conducta social fijados por el Constituyente (T-018, 2017).

160 La jurisprudencia constitucional define el derecho a la defensa [43] como la “oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga” (T-018, 2017).

161 4.3. La asistencia técnica puede ser ejercida por un abogado de confianza o por uno asignado por el Estado. El derecho de postulación es el “que se tiene para actuar en los procesos, como profesional del derecho, bien sea personalmente en causa propia o como apoderado de otra persona”. Ahora bien, “no se trata de disminuir la capacidad para comparecer en proceso, sino de reglamentar su ejercicio en defensa de los

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

del cobro coactivo, solicitar la revisión autónoma y eventual por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ejercer su defensa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho.

Respecto al proceso del cobro coactivo no tributario, en los reglamentos de cartera es necesario que se desarrolle cada una de las etapas en que se va desarrollando este proceso, para que las personas conozcan la forma en la que se lleva a cabo. Debe indicarse la normatividad que lo regula, funcionario u órgano de la administración sobre quien recae la competencia para ejecutar las actuaciones propiamente coactivas. A manera de ejemplo, se enunciaría estas etapas, teniendo como modelo los elementos encontrados en algunos reglamentos de recuperación de cartera de las entidades requeridas¹⁶² en el derecho de petición.

- a. Normas que regulan el cobro coactivo
- b. Autoridad u organismo que ejerce la jurisdicción coactiva

mismos interesados y de la profesión de abogado que, por su contenido social merece protección [45]”. 4.3.1. De esta manera la defensa técnica se materializa mediante actos de contradicción, notificación, impugnación, solicitud probatoria y alegación, ésta puede ser ejercida de acuerdo con las circunstancias y los diferentes elementos probatorios recaudados, pudiendo ser practicada con tácticas diversas, lo que le permite a los sujetos procesales ser oídos[46] y hacer valer sus argumentos y pruebas en el curso de un proceso que los afecte, y mediante ese ejercicio “impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado” (T-018, 2017).

¹⁶² Decreto 124 de 2008 de Santa Rosa de Cabal, Resolución N.º 0454 del 30 de mayo de 2019 de Ibal, Resolución N.º 321 de febrero 15 de 2007, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Resolución 1252 de 2016 del Ministerio de Defensa. Resolución 888 de 2016 estableció el Reglamento de Recaudo de Cartera del Departamento Nacional de Planeación.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- c. Remisión del Expediente¹⁶³ a la autoridad competente del cobro. Si revisado y analizado el expediente, cumple con los requisitos enunciados en los artículos 828 y 830¹⁶⁴ del Estatuto tributario y artículo 99¹⁶⁵ del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

163 Título Ejecutivo donde conste una obligación clara, expresa y exigible; Ficha de identificación de la persona, debe contener: nombres y apellidos, número de identificación, domicilio (laboral y fijo), dirección de la residencia y donde labora; dirección del correo electrónico, números de contacto (número de teléfono fijo, número de celular) fijo. Ficha con sus respectivos soportes que explique el origen de la obligación líquida a cobrar. Constancia en donde se requirió a la persona natural a suscribir acuerdo de pago y sus respectivas notificaciones. Si no hay comparecencia de igual manera certificar esta situación (Estatuto Tributario, 2020).

164 Artículo 828. Títulos Ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo: 1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación. 2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas. 3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional. 4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas. 5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales<1>. Parágrafo. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales. Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

Artículo 829. Ejecutoria de los Actos. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo: 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno. 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso (Estatuto Tributario, 2020).

165 Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley. 2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero. 3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual. 4. Las demás garantías que, a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación. 5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor (Estatuto Tributario, 2020).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- d. Investigación de los bienes del deudor
- e. Acto Administrativo que decreta las medidas cautelares de embargo
- f. Mandamiento de pago
- g. Notificaciones
- h. Actuar en nombre propio¹⁶⁶ o por intermedio de apoderado. Nombramiento de curador ad litem, si no hay comparecencia de la persona al proceso.
- i. Excepciones
- j. Recurso al acto que niega las excepciones
- k. Resolución que niega el recurso y ordena seguir con la ejecución
- l. Acción de Nulidad y restablecimiento ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo
- m. Revisión eventual y espontanea de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo
- n. Resolución que liquida el crédito y las costas
- o. Secuestro de los bienes
- p. Avalúo de los bienes
- q. Traslado del avalúo de los bienes al deudor

¹⁶⁶ “Artículo 54. Comparecencia al proceso. Las personas que puedan disponer de sus derechos tienen capacidad para comparecer por sí mismas al proceso. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes o debidamente autorizadas por estos con sujeción a las normas sustanciales” (Código General del Proceso , 2012).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- r. Acción de Nulidad y restablecimiento ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- s. Remate de bienes
- t. Terminación del proceso

Las etapas enunciadas anteriormente, se indicarían de manera fácil para lograr la comprensión de los deudores. En cada una de las fases se presentan variables, entre ellas estaría la notificación, si se presenta o no el deudor (en caso de no presentarse se nombra un curador ad litem¹⁶⁷), o la persona realiza el pago de la obligación adeudada o suscribe acuerdo de pago en esta etapa. Excepcionar el mandamiento de pago y la decisión de la administración es no modificarlo y continuar con la ejecución.

Ante este panorama, el administrado se dirige a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para interponer la acción de nulidad o restablecimiento del derecho o, irse por la figura de la revisión autónoma y eventual. En caso de que la jurisdicción contenciosa falle a favor del administrado, finaliza el proceso de cobro coactivo. De fallar en contra del demandado se continúa el proceso, y se sigue con el avalúo y remate de los bienes embargados.

¹⁶⁷ Artículo 56. Funciones y facultades del curador ad litem. El curador ad litem actuará en el proceso hasta cuando concurra la persona a quien representa, o un representante de esta. Dicho curador está facultado para realizar todos los actos procesales que no estén reservados a la parte misma, pero no puede recibir ni disponer del derecho en litigio (Código General del Proceso , 2012).

En la liquidación del crédito, si se objeta, es otra oportunidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso para anular el acto administrativo que aprueba la liquidación del crédito y las costas. El cobro coactivo finaliza cuando la administración obtiene el pago de las sumas líquidas, exigidas en el mandamiento de pago. Es importante tener en cuenta que este procedimiento debe ejecutarse dentro del período establecido en la prescripción, teniendo en cuenta la seguridad jurídica y la eficiencia de la administración.

7.3. El cobro coactivo no tributario abierto¹⁶⁸

En el cobro coactivo es importante establecer mecanismos de comunicación asertivas para que las personas conozcan las obligaciones que tienen con la administración, asuman su derecho de contradicción y se ampare el Debido Proceso en todas las actuaciones que conlleve el acto.

Al generar estos mecanismos se da cumplimiento a los estándares de transparencia que fueron asumidos por el gobierno nacional al seguir las políticas y planes de Gobierno Abierto. Los estándares de transparencia¹⁶⁹ que son necesarios tener en cuenta en el cobro

168 El concepto de abierto se desarrolla desde la concepción de Gobierno Abierto. Gobierno abierto entendido como: “El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (CEPAL, 2020).

169 Un fundamento esencial de la democracia es la interacción entre gobierno y ciudadano, la cual se logra más fácilmente cuando el ciudadano está informado para adquirir compromisos. De ahí que lograr el acceso a la información del gobierno, se convierte en estrategia para alcanzar la transparencia []. Un gobierno transparente, abierto e interesado en el ciudadano abre las puertas a la eficiencia y legalidad de acuerdo a la realidad []. Por estas razones, después de haber realizado un análisis sobre lo que interesa al ciudadano/ usuario y sus expectativas, la

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

coactivo no tributario son el derecho a saber, la publicación proactiva y los formatos abiertos.

- a. Derecho a saber. Las personas tienen el derecho a acceder a la información, con excepciones limitadas, y que faciliten información en respuesta a las solicitudes y de manera proactiva.
- b. Publicación proactiva (CEPAL, 2020). Las autoridades administrativas deben dar a conocer la información de interés público. En este aspecto las personas deben saber en qué consiste el cobro coactivo no tributario, por qué se da y tener conocimiento de los derechos y deberes con que cuenta el administrado. Así mismo, se deben conocer las etapas del proceso y se posibilita el generar conversaciones en donde interactúen el funcionario y la persona que necesita que se le asesore sobre su situación. Este conocimiento es a nivel general y no de casos particulares.
- c. Formatos Abiertos (CEPAL, 2020). La información de cobro coactivo debe estar almacenada electrónicamente para que los intervinientes en el proceso puedan acceder de una manera asequible, no genere dilaciones en el proceso y no se obstaculice el principio de contradicción, aspecto garante del Debido Proceso.

colocación en los sitios web de información clara, concisa, fehaciente y actualizada relativa al accionar administrativo, mejora la imagen gubernamental, denota eficiencia y genera confianza de los ciudadanos en sus gobiernos [] (Quintanilla Mendoza & Gil García, 2013, pág. 27).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Estos estándares de transparencia relacionados con el cobro coactivo no tributario, se deben dar a conocer en la página web que manejan las entidades que ejercen esta función. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la información estadística¹⁷⁰ sobre el cobro coactivo.

El acceso a la información es para que las personas tengan conocimiento ~~acceso~~ a ella y se conviertan en veedores¹⁷¹ de las actuaciones administrativas. Una participación de las personas en el cobro coactivo, como parte del proceso o como veedor de él, implica un cumplimiento a la eficacia y a la eficiencia¹⁷² de la administración en el cumplimiento de los fines de un Estado Social del Derecho. Además, de un compromiso real y efectivo de

170 “La información puede tomar varias formas que van desde experiencias, ideas, conocimientos, indicadores hasta datos que se relacionan de forma jerárquica. Lo realmente importante es tratarla como un recurso y por tanto, gestionarla adecuadamente para identificar la información de utilidad que debe ser divulgada, como documentos de consulta, políticas, planes, leyes, reglamentaciones, programas, estadísticas y la que el gobierno tiene la obligación de suministrar, como indicadores de resultados y resultados, cuentas y respuesta a las solicitudes ciudadanas [.]” (Quintanilla Mendoza & Gil García, 2013, pág. 22).

171 El gobierno abierto involucra a todos, por lo que no sólo debe pensarse en términos de acceso, prestación y producción de información, sino como un modo de colaborar y participar; una filosofía de acción. El gobierno abierto es un gobierno colaborativo que utiliza las tecnologías de información y comunicación para cooperar con los ciudadanos y aprovechar su experiencia, además de solicitar su participación en determinados aspectos o situaciones. Entonces, las administraciones públicas no sólo requieren la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones o la formulación de políticas públicas, requieren su participación para mejorar el funcionamiento, renovar sus procesos o procedimientos, crear nuevos objetivos, metas y soluciones potenciales, en pocas palabras, reinventarse (Quintanilla Mendoza & Gil García, 2013, pág. 12).

172 Eficiencia y desempeño óptimo. Cuando se habla de gobierno abierto la eficiencia refiere muchos resultados. La eficiencia se observa en las mejoras de comunicación en el intercambio de ideas que se presenta cuando los ciudadanos están informados, cuando participan y colaboran de la mano con el gobierno; también se observa en procesos ágiles que permiten una mejor prestación de servicios, las posibilidades de realizar éstos en línea y de obtener respuestas ágiles; la eficiencia también se obtiene cuando los servidores públicos toman conciencia de la importancia que tiene que la información útil esté disponible y los sujetos tengan acceso a ella, así como el uso que de esta información hacen para mejorar la operación organizacional y el desempeño (Quintanilla Mendoza & Gil García, 2013, pág. 35).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

las personas con la administración y en la consecución de un Estado transparente, enfocado en el respeto a la dignidad humana y en el respeto de los derechos humanos a todos los asociados.

La implementación de la figura de revisión autónoma y eventual por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo tendría un efecto dual, pues actuaría en las personas naturales y en la entidad que ejerce esta función. Las personas naturales contarían con una autoridad judicial, que verificaría el cabal cumplimiento de las actuaciones de las autoridades administrativas, desde la óptica del Debido Proceso en la ejecución del cobro coactivo tributario. La administración, este se enfocaría en que todas las actuaciones que surtan en el proceso del cobro coactivo no tributario se encuentren bajo el principio del Debido Proceso. De esta forma, los administrados asumirían sus obligaciones con la administración sin tener que acudir a una instancia judicial para hacer prevalecer sus derechos.

Esta reforma al cobro coactivo no tributario se fortalecería con la inclusión del acápite de los derechos y de los deberes de las personas naturales que son parte del cobro, los cuales se encuentran consignados en el reglamento de recuperación de cartera, así como de las etapas del proceso y la forma en que debe intervenir en este. Al obtener esta información desde el reglamento, el administrado conocerá su proceder en un cobro coactivo. Este aspecto se robustecería con la inclusión en la página web de toda la información relevante del cobro coactivo no tributario en la entidad, que permitiría una transparencia en las relaciones de las autoridades administrativas y la comunidad.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta investigación se abordaron las temáticas de cobro coactivo no tributario y Debido Proceso, demostrando que las entidades públicas que ejercen la función coactiva presentan debilidades relacionadas con las garantías del Debido Proceso. En ese sentido, tienen lugar las siguientes conclusiones:

1. Teniendo en cuenta el modelo político de Colombia, Estado Social de Derecho, es perentorio acatar y cumplir cada una de las garantías que consagran el Debido Proceso, ya que esta institución garantiza la protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas que se encuentran en una controversia judicial o administrativa. De tal suerte que, les corresponde a las autoridades administrativas en el cumplimiento de sus funciones, observar las garantías del Debido Proceso en cada una de las actuaciones que ejecuten.

En la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que los actos administrativos que no tienen la calidad de trámite deben acatar el cumplimiento de los preceptos del Debido Proceso, para el tribunal los actos administrativos de trámite no genera ni extingue un derecho u obligación. La intervención del Juez Administrativo en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se resuelve a favor parte actora cuando se está en presencia de una vulneración al Debido Proceso en las actuaciones administrativas que resuelven las excepciones y el correspondiente recurso que se interpone al acto que las niega (T-2673, 2014).

En lo concerniente al acto administrativo que profiere el mandamiento de pago (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho,

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

2015) no es un acto objeto de control judicial, por tratarse de un acto de trámite, dado que no pone fin al proceso de cobro, sino que, por el contrario, lo inicia; la orden de ejecución que contiene no crea, modifica ni extingue una obligación diferente a la que se ejecuta (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2015).

Es así, que el incumplimiento por acción u omisión por parte de las autoridades administrativas de las garantías procesales vulnera los derechos humanos y la dignidad de los administrados, y, además, va en contravía del preámbulo de la Constitución y de los fines del Estado colombiano. Aunado a esto, estaría en curso de una sanción internacional por parte de los organismos que velan por el cumplimiento de las garantías procesales que integran el Debido Proceso.

2. Las personas naturales que acudieron a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o a la Corte Constitucional durante el período del 2014 al 2019, cimentaron sus pretensiones en la violación del Debido Proceso por parte de la autoridad administrativa que ejercía la función del cobro coactivo no tributario. Las causas o factores que esgrimieron en la vía judicial eran que la administración no resolvía favorablemente las peticiones, aun cuando se configuraban situaciones que iban en contra del ordenamiento jurídico.

Las situaciones jurídicas sobre las que se fundamenta la defensa de los obligados coactivos recurrentes era la prescripción, la indebida notificación y la falta de ejecutoriedad del título. Respecto a la prescripción la jurisprudencia ha reiterado que la obligación que

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

ostenta la autoridad con respecto a la función de regirse dentro del lapso establecido para que no se configure esta excepción (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013), es decir, desde su inicio hasta obtener el recaudo monetario de la obligación dentro del interregno exigido en la norma.

La prescripción en los cobros coactivos no tributarios en Colombia se les debería disminuir el interregno para su ejecución, este término no estaría definido desde la normatividad civil como actualmente sucede, sino que se fijaría de acuerdo con la infracción y sanción que defina la autoridad, este término sería el establecido para ejecutar el cobro por la vía administrativa. En la legislación española (Ley 40, 2015) de acuerdo con el principio de prescripción, si la norma especial sancionadora no ha definido el término, las infracciones y sanciones prescriben a los 3 años las muy graves, las graves 2 años y las leves a los 6 meses (Ley 40, 2015), esta reducción en el tiempo brindaría mayor celeridad en la ejecución por parte de la autoridad, siempre y cuando cuente con los recursos humanos y económicos para desempeñar esta función.

En lo concerniente a la indebida notificación afecta en forma flagrante la publicidad de las actuaciones de la administración, impidiendo a las personas tener conocimiento de los procesos que se encuentran en su contra, la negación de la información a la persona involucrada le impide asumir una defensa activa en el cobro coactivo.

Si se da la prescripción y la indebida notificación en el mandamiento de pago, se configura falta de ejecutoriedad del título. Existe un vínculo fundamental entre la firmeza del acto administrativo (mandamiento de pago y la notificación (Sentencia Recurso de

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013), al no surtir la notificación con toda la ritualidad del caso y continuar con el proceso se le desconoce el Debido Proceso (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013) y el acto no estaría ejecutoriado.

3. El sistema de apremio de España y el cobro coactivo no tributario en Colombia son similares, en el sentido en que de la administración surge el acto administrativo, sin necesidad de que una autoridad diferente ejecute sus propios actos. La diferencia radica en que la legislación española se encuentra regulada en un sistema sancionatorio fortalecido, y enriquecido con el transcurso del tiempo, mientras que la legislación sobre el tema en Colombia no cuenta con un desarrollo especializado sobre el cobro coactivo no tributario.

En lo relacionado al mandamiento de pago (acto administrativo) que expida la autoridad al ser un título ejecutivo debe incluir con claridad los elementos constitutivos del cobro y la sanción para no generar ambigüedades y errores que afecten su ejecutividad, es importante tener en cuenta que el acto de vía de apremio es detallado respecto a la identificación; el concepto (importe de la deuda), período de la deuda; la indicación expresa de que la obligación no se ha satisfecho; de haber finalizado el plazo para su pago voluntario sin intereses; la fecha en que se da inicio al cobro de los intereses de mora; liquidación del recargo del período ejecutivo; requerimiento expreso para que efectúe el pago de la deuda, incluido el recargo de apremio reducido; advertencia de que, en caso de no efectuar el ingreso del importe total de la deuda pendiente en dicho plazo, incluido el recargo de apremio, se procederá al embargo de sus bienes o a la ejecución de las garantías

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

existentes para el cobro de la deuda con inclusión del recargo de apremio, de realizar el pago sin dar inicio al cobro, se le disminuiría el recargo en un porcentaje y, de no accederlo, se le incrementará. y de los intereses de demora que se devenguen hasta la fecha de cancelación de la deuda y los gastos del proceso; fecha de emisión de la providencia de apremio. En la notificación de la providencia se le comunica: Lugar de ingreso de la deuda y del recargo; repercusión de costas del procedimiento; posibilidad de solicitar aplazamiento o fraccionamiento de pago; indicación expresa de que la suspensión del procedimiento se producirá en los casos y condiciones previstos en la normativa vigente; recursos que procedan contra la providencia de apremio, órganos ante los que puedan interponerse y plazo para su interposición (Ley 58, 2003). Al integrar toda esta información en el mandamiento de pago el ser notificado el administrado tendrá la oportunidad de objetarlo o realizar el pago para que no se le incremente la obligación.

Para que la autoridad logre una recaudación efectiva en el cobro coactivo es recomendable que a la deuda líquida a ejecutar se le cobre un recargo del 10% similar al recargo de la vía de apremio y se le descuenta al deudor este porcentaje, siempre y cuando realice el pago de la obligación adeudada en el momento en que sea notificado del mandamiento de pago y el 100 % de los intereses de mora que se han generado hasta la fecha, este descuento se fundamenta en que el dinero que se está ejecutando se origina de una sanción impuesta por la administración y así no se configure una doble penalidad por la sanción y el incumplimiento del pago de la sanción dineraria (intereses de mora).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Otro elemento para tener en cuenta de la vía de apremio es que se realice el pago de forma fraccionado, es decir, que se incluya en el cobro coactivo la figura del acuerdo de pago. Al incluir esta modalidad y al acceder a ella, el ejecutado aceptaría la obligación y no la podría desvirtuar el cobro por la vía contenciosa o constitucional. En la legislación coactiva colombiana está presente esta figura, pero solo se admite en la etapa pre procesal coactiva. Al incluirla el acuerdo de pago en el mandamiento de pago, se invitaría nuevamente al administrado para que realice el pago y de cumplir este acuerdo se le descontaría el 5% del recargo y un 50% de los intereses de mora que se han generado hasta la fecha en que suscriba el acuerdo de pago. Este descuento operaría si el acuerdo de pago se difiere en un tiempo prudencial, para la fijación de este tiempo se debe tener en cuenta el monto de la deuda y la liquidez de la persona deudora, aspecto que se establecería a criterio de la autoridad.

Con esta modalidad no finalizaría el cobro coactivo, sino que estaría suspendido hasta que se efectúe el pago total de lo adeudado o se reiniciaría cobrando la totalidad de la obligación en caso de incumplimiento por parte de la parte pasiva del cobro.

Es importante hacer uso de la figura del recargo y la reducción de los intereses para lograr una recaudación efectiva y no seguir castigando la cartera o violentar las garantías del debido proceso de las personas natural para obtener el pago y cumplir con las metas impuestas en este campo.

REFERENCIAS

ACNUDH. (s.f). *30 artículos sobre los 30 artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Oficina del Alto Comisionado.
<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23871&LangID=S>

Agencia Tributaria. (s.f.). *Agencia Tributaria de España*. Gobierno de España.
<https://www.agenciatributaria.es/>

Alvarado Velloso, A. (2014). La imparcialidad judicial y el debido proceso. UNAULA.

Arredonde Gómez, J. (2015). *La Jurisdicción Coactiva. Marco Legal y constitucional*. Leyer.

Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. (1908, 24 de agosto). Ley 20 de 1908. *Que adiciona y reforma la Ley 149 de 1908, sobre régimen político y municipal*. Diario Oficial 13381. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1805840>

Bermúdez Soto, J. (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. *Revista Chilena de Derecho. Número Especial*, 323-334.
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rechilde4199&div=38&id=&page=>

Bonilla Montenegro, J. D. (2019). Los procesos de transformación de los modelos constitucionales en Colombia: una revisión de historia constitucional, 1819-2019. *Diálogos*

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

de saberes: investigaciones y ciencias sociales, (51), 53-80.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7344338>

Bravo Arteaga, R. (1997). *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*.

Universidad del Rosario.

Carocca Pérez, A. (1998). *Garantía Constitucional de la Defensa Procesal*. Ediciones Jurídicas Olejnik & J.M. Bosch.

Carriga, C. (2004). Orden político en el antiguo régimen. *Istor: Revista de Historia Internacional*, 16, 1-21.

CEPAL. (2020, 2 de septiembre). *Biblioguías*.

<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>

Cifuentes Muñoz, E. Muñoz, E. C. (1999). Acceso a la justicia y debido proceso en Colombia: síntesis de la doctrina constitucional. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (3), 271-318. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50084>

Congreso de la República de Colombia. (1914, 31 de octubre). Ley 56 de 1914. *Sobre organización judicial*. Diario Oficial 2867. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1608785>

Congreso de la República de Colombia. (1914, 4 de noviembre). Ley 56 de 1914. *Sobre organización judicial*. Diario Oficial 15334. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1608785>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Congreso de la República de Colombia. (1931, 17 de octubre). Ley 105 de 1931. *Sobre organización judicial y procedimiento civil*. Diario Oficial 21823. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1639321>

Congreso de la República de Colombia. (1931, 17 de octubre). Ley 56 de 1914. *Ley Sobre organización judicial y procedimiento civil*. Diario Oficial 21823. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1639321>

Congreso de la República de Colombia. (1992, 30 de junio). Ley 6 de 1992. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 40490. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1561979>

Congreso de la República de Colombia. (2002, 5 de junio). Ley 742 de 2002. Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998). Diario Oficial 44826. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5964>

Congreso de la República de Colombia. (2006, 29 de julio). Ley 1066 de 2006. *Por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 46.344. https://xperta.legis.co/visor/estatuto2020/estatuto2020_4779ebaf6cb044ff891ada2713ef403d/estatuto-tributario-2020-edicion-27/ley-1066-de-2006

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 47956.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de la República de Colombia. (2012, 12 de julio). Ley 1564 de 2012. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*.

Diario Oficial 48489. <http://www.suin->

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683572](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683572)

Congreso de República de Colombia. (2016, 29 de diciembre). 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 50101.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (2012, 22 de octubre). Sentencia 05001-23-24-000-1996-00680-01 (20738) (Enrique Gil Botero, C. P.).

<https://vlex.com.co/vid/-418388046>

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (2014, 12 de febrero). Sentencia 68001-23-15-0001-9980-1736-01 (31.583) (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C.P.).

<https://vlex.com.co/vid/556616542>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (2014, 13 de noviembre). Sentencia 080001-23-31-000-1998-00701-01 (29.845) (Ramiro De Jesús Pazos Guerrero, C.P.). <https://vlex.com.co/vid/649839661>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2007, 9 de agosto). Sentencia 1001-03-06-000-2007-00052-00(1835) (Luis Fernando Álvarez Jaramillo, M.P.). <https://vlex.com.co/vid/-52497789>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2008, 19 de junio). Sentencia 11001-03-06-000-2008-00040-00 (1904) (Gustavo Aponte Santos, C.P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39550>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2019, 5 de marzo). Sentencia 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403). (Germán Bula Escobar, C.P.). <http://consejosuperiordeltransporte.org/wp-content/uploads/2019/05/cpto-110010306000201800217002403-19.pdf>

Consejo de Estado. (2007, 17 de mayo). Sentencia 00369-01-AP (Doctor Ramiro Saavedra Becerra, M.P.).

Consejo de Estado. (2014, 5 de junio). Sentencia 25000-23-27-0062011-00315-01 (19664) (Doctor Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, C.P.).

Consejo de Estado. (2018, 7 de junio). Sentencia 25000-23-24-000-2011-00214-01_20180823 (Doctor Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, C.P.).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Consejo de Estado. Sala Contencioso de lo Administrativo. (2015, 18 de junio).
Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho,
180001-23-31000-2006-00496-0120041 (Doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez,
M.P.).

Consejo de Estado. Sala de Contencioso Administrativo. (2014, 16 de diciembre).
Sentencia T-2673, 11001-03-15-000-2014-02673-00 (Doctor Jorge Octavio Ramírez
Ramírez, C.P.).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2015, 25 de junio).
Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho,
54001-23-33-000-2012-00030-01(21080) (Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia,
M.P.).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2017, 4 de septiembre).
Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho,
25000-23-25-000-2009-00282-01 (3924-15) (Doctor William Hernández Gómez, M.P.).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2017, 6 de septiembre).
Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 25000-23-42-000-2017-03506-01(AC)
(Doctor William Hernández Gómez, M.P.).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2017, 20 de octubre).
Sentencia T-974, 25000-23-36-000-2017-00974-01(AC). (Oswaldo Giraldo López, C.P.).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2018, 3 de mayo).

Sentencia 11001-03-15-000-2018-00142-00(AC) (Miltón Chaves García, C.P.).

<https://vlex.com.co/vid/sentencia-n-11001-03-845381542>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2019, 18 de julio).

Sentencia Acción de Tutela 11001-03-15-000-2019-01728-00(AC) (Doctor Hernando Sánchez Sánchez, C.P.).

Constitución Española. (1978, 6 de diciembre). Senado de España.

<https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

Constitución Política 1. (1832, 1 de marzo). *Asamblea Nacional Constituyente*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13694>

Constitución Política 1. (1843, 20 de mayo). *Congreso de la República*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>

Constitución Política 1. (1853, 8 de mayo). *Congreso de la República*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13696>

Constitución Política 1. (1858, 22 de mayo). *Congreso de la República*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13697>

Constitución Política 1. (1863, 8 de mayo). *Asamblea Nacional Constituyente*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*.

<http://bit.ly/2NA2BRg>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Constitución Política. (1810, 15 de agosto). *Acta de la constitución del estado libre e independiente del Socorro*. Sistema Único de Información Normativa. [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020280?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020280?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Constitución Política. (1821, 30 de agosto). Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/30020077>

Constitución Política. (1886, 5 de agosto). *Constitución Política de 1886*. Sistema Único de Información Normativa. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>

Cordero Quinzacara, E. (2013). Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 20(1), 79-103. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-97532013000100004&script=sci_arttext

Corporación Excelencia en la Justicia. (2019). La eficiencia en el sector de la justicia colombiana, énfasis en la jurisdicción ordinaria. Fedesarrollo.

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 25 de enero). Sentencia C-054/93 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-054-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1994, 12 de octubre). Sentencia T-445/94 (Doctor Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-445-94.htm>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 6 de noviembre). Sentencia C-570/97 (Carlos Gaviria Díaz, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-570-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 11 de diciembre). Sentencia T-1739/00 (Doctora Cristina Pardo Schlesinger, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-1739-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 22 de junio). Sentencia C-739/00 (Fabio Morón Díaz, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-739-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 8 de junio). Sentencia T-666/15 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-666-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 8 de noviembre). Sentencia C-1515/00 (Doctora Martha Victoria SÁCHICA Méndez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1515-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 14 de junio). Sentencia T-212/01 (Doctor Jaime Araujo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-212-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 13 de agosto). Sentencia C-649/02 (Eduardo Montealegre Lynett, M.P.). [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-649-02.htm#:~:text=\(marzo%2030\)-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-649-02.htm#:~:text=(marzo%2030)-)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

,por%20el%20cual%20se%20expide%20el%20Estatuto%20Tributario%20de%20los,Direc
ci%C3%B3n%20General%20de%20Impuestos%20Nacionales.&text=La%20Direcci%C3
%B3n%20General%20de%20Impuestos%20Nacionales%20podr%C3%A1%20demandar%
20el%20pago,los%20Jueces%20Civiles%20del%20Circuito.

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 16 de abril). Sentencia C-426/02 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 16 de abril). Sentencia C-224/13 (Doctora Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-224-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 26 de agosto). Sentencia C-619/03 (Doctora Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-619-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 9 de septiembre). Sentencia C-776/03 (Doctor Manuel José Cepeda, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2005, 9 de junio). Sentencia T-604/05 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-604-05.htm>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Constitucional de Colombia. (2008, 15 de julio). Sentencia C-713/08 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008, 16 de julio). Sentencia C-714/08 (Doctor Nilson Pinilla Pinilla, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-714-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008, 26 de junio). Sentencia T-628/08 (Doctor Marco Gerardo Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-628-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009, 1 de julio). Sentencia C-430/09 (Juan Carlos Henao Pérez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-430-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2010, 1 de diciembre). Sentencia C-980/10 (Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2010, 10 de diciembre). Sentencia C-980/10 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M. P.). <https://www.edugoro.org/historia/wp-content/uploads/2014/02/1.-El-Antiguo-R%C3%A9gimen.pdf>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Constitucional de Colombia. (2010, 26 de mayo). Sentencia C-401/10 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-401-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2011, 01 de diciembre). Sentencia C-980/21 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M. P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2011, 24 de agosto). Sentencia C-632/11 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013, 18 de abril). Sentencia C-224/13 (Doctor Luis Guillermo Guerrero, M.P.).

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

Corte Constitucional de Colombia. (2013, 3 de junio). Sentencia C-401/13 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-364-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 4 de junio). Sentencia C-341/14 (Doctor Mauricio González Cuervo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-341-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 4 de junio). Sentencia C-364/93 (Doctor Carlos Gaviria, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-364-93.htm>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 2 de diciembre). Sentencia C-743/15 (Myriam Ávila Roldán, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-743-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 26 de agosto). Sentencia C-551/15 (Doctor Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-551-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 30 de septiembre). Sentencia C-622/15 (Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-622-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 5 de agosto). Sentencia C-496/15 (Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaijub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-496-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 27 de abril). Sentencia C-209/16 (Doctor Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-209-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 27 de julio). Sentencia C-388/16 (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-388-16.htm>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 17 de mayo). Sentencia C-333/17 (Iván Humberto Escrucera Mayolo, M. P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-333-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 20 de enero). Sentencia T-020/17 (Luis Ernesto Vargas Silva M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-020-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 20 de enero). Sentencia T-018/17 (Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-018-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 14 de noviembre). Sentencia C-117/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 17 de septiembre). Sentencia T-375/18 (Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-375-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 24 de octubre). Sentencia C-100/18 (Carlos Bernal Pulido, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-100-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 26 de septiembre). Sentencia C-091/18 (Alejandro Linares Cantillo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-091-18.htm>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 26 de septiembre). Sentencia C-091/18 (Alejandro Linares Cantillo, M. P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-091-18.htm>

Corte Constitucional de Justicia. (1994, 14 de marzo). Sentencia T-125/94 (Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-125-94.htm>

Corte Penal Internacional CPI. (2002). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Organización de las Naciones Unidas. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Corte Suprema de Justicia. (2014, 23 de julio). Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, STC9797-2014 (Doctor Luis Armando Tolosa Villabona, M.P.).

Corte Suprema de Justicia. (2017, 19 de abril). Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, STL5668-2017 (Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, M.P.).

Corte Suprema de Justicia. (2018, 12 de junio). Sentencia STP7756-2018 (Doctora Patricia Salazar Cuéllar, C.P.).

Corte Suprema de Justicia. (2018, 21 de junio). Sentencia 98937 (Luis Antonio Hernández Barbosa, M.P.).

Corte Suprema de Justicia. (2018, 21 de junio). Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, STP8060-2018 (Doctor Luis Antonio Hernández Barbosa, M.P.).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Corte Suprema de Justicia. (2019, 12 de agosto). Sentencia STP10822-2019 (Doctor Eyder Patiño Cabrera, M.P.).

Corte Suprema de Justicia. (2019, 18 de diciembre). Sentencia STC17225-2019 (Doctor Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, M.P.).

Couture, E. (1978). *Estudios de Derecho Procesal Civil*. Ediciones Depalma.

Falla, F. G. (1959). Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de administración pública*, (28), 11-50.

Fernández Arbeláez, I. M. (2015). *Manuel de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Universidad la Gran Colombia.

Gandulfo R., E. (2009). Sobre preclusiones procesales en el derecho chileno en tiempo de reformas. ensayo de una teoría general desde un enfoque valorativo jurídico. *IUS ET PRAXIS. Universidad de Talca- Chile*, 15(1), 121-189.

García de Enterría, A., & Fernández, E. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

García de Enterría, E. (1974). La formación histórica del principio de autotutela de la Administración. *Moneda y crédito*, (128), 59.

<https://www.uv.es/correa/troncal/resources/autotutelaenterria.pdf>

García Soto, C. (2021, 30 de julio). *Autotutela Administrativa y Tutela Cautelar*. Ulpiano.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/DERYSO/6/deryso_2005_6_271-292.pdf

Gobernación de Caldas. (2012, 18 de abril). Decreto 042.

<https://caldasantioquia.gov.co/oficina-juridica/decretos/>

González Oropeza, M. (2020). *Constitución y Derechos Humanos. Orígenes del Control Jurisdiccional*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Fundación de Derecho Administrativo.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario. (2011). Cobro coactivo tributario. En *Estudios Críticos de Jurisprudencia Tributaria* (pp. 273-288). ICDT.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario. (2013). El control de constitucionalidad en la jurisprudencia contenciosa administrativa. En *Estudios Críticos de Jurisprudencia Tributaria*. Tomo III. ICDT.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1628, 18 de Julio). *Petition of Rights*.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/18.pdf>

Iriarte, G. C. (2005). El debido proceso. *Vniversitas*, (110), 491-510.
<https://www.redalyc.org/pdf/825/82511014.pdf>

Jaufret Spinosi, R. D. (2010). *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*. Universidad Nacional Autónoma de México.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Jefatura del Estado. (2003, 7 de diciembre). Ley 58 de 2003. *General Tributaria*. BOE 302. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23186-consolidado.pdf>

Jefatura del Estado. (2015, 1 de octubre). Ley 39 del 2015. *Del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. BOE 236. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Jefatura del Estado. (2015, 2 de octubre). Ley 40 de 2015. *De Régimen Jurídico del Sector Público*. BOE 236. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

Jurisdicción Coactiva por la Contraloría General. (2009, 15 de diciembre). Sentencia 11001-03-06-000-2008-00014-00(1882). <https://vlex.com.co/vid/-259804658>

Lexjuris. (2020, 5 de abril). *Constitución de los Estados Unidos de América*. <https://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>

Machicado, J. (2008). *Carta Magna de Juan sin tierra*. Panalysis.

Ministerio de Economía y Hacienda. (2005, 29 de julio). Real Decreto 939 de 2005. *Por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación*. BOE 210. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-14803>

Ministerio de Gracia y Justicia. (2020, 18 de Julio). Real Decreto de 24 de julio 1889. *Por el que se publica en Código Civil*. BOE 206. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Montero, D., & Salazar, A. (2021). Derecho de defensa en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32676.pdf>

Montesquieu, C. L. (2007). *Del espíritu de las leyes*. Losada.

Naciones Unidas. (s.f.). *La Declaración de Derechos Humanos*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Organización de Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Peralta, C. E. (2015). Tributación y derechos fundamentales los principios constitucionales como límite al poder tributario. Reflexiones a partir de los ordenamientos jurídicos de Brasil y Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (138), 189-134. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/22824>

Pereyra, O. V. (2017). *El Antiguo Régimen: sociedad, política, religión y cultura en la Edad Moderna. El poder Jurisdiccional: elementos para su comprensión*. Universidad de la Plata.

Pinilla Rodríguez, F. (2008). Las denominadas funciones jurisdiccionales de los órganos de la administración del Estado: Apreciaciones a partir de la STC de 26 de marzo

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

de 2007. *Ius et Praxis*, 14(1), 363-389. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-00122008000100015&script=sci_arttext

Piza Rodríguez, J. R. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Universidad Externado de Colombia.

Plazas Vega, M. A. (2016). Ética, justicia y equidad una visión de hacienda pública y derecho tributario. *Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 74, 25-60. http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista74/Articulo1/PUB_ICDT_ART_PLAZAS VEGAMauricioA_EticajusticiayequidadunavisiondehaciendapublicayderechoTributario_R evistaICDT74_Bogota_16.pdf

Plazas Vega, M. A. (2017). El sistema tributario de la Democracia Liberal. *Boletín de la Academia de las Ciencias Políticas y sociales*, 156, 1505-1534.

Presidencia de la República de Colombia. (1936, 19 de mayo). Decreto 1135 de 1936. *Por el cual se reorganiza el recaudo de las rentas nacionales*. Diario Oficial 23232. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1230220>

Presidencia de la República de Colombia. (1936, 8 de junio). Decreto 1315 de 1936. *Por el cual se fija la jurisdicción y atribuciones de los Jueces Nacionales de Ejecuciones Fiscales y de rentas e impuestos, creados por el Decreto número 1135 de 1936*. Diario Oficial 23242. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1265137>

Presidencia de la República de Colombia. (1968, 23 de noviembre). Decreto 2871 de 1968. *Por el cual se organiza la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio*

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial 32674. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1497294>

Presidencia de la República de Colombia. (1970, 6 de agosto). Decreto 1400 de 1970. *Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil*. Diario Oficial 33215. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6923>

Presidencia de la República de Colombia. (1976, 19 de enero). Decreto 78 de 1976. Por el cual se modifica la estructura de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se suprimen unos cargos y se redistribuyen algunas funciones. Diario Oficial 34570. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_78_de_1976_ministerio_de_hacienda_y_credito_publico.aspx#/

Presidencia de la República de Colombia. (1984, 10 de enero). Decreto 01 de 1984. *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 36439. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6543>

Presidencia de la República de Colombia. (1986, 18 de abril). *Decreto 1222 de 1986*. *Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*. Diario Oficial 37466. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6100>

Presidencia de la República de Colombia. (1987, 29 de diciembre). Decreto Ley 2503 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. Diario Oficial 38168. <http://www.suin->

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1457478#:~:text=por%20el%20cual%20se%20dictan,Direcci%C3%B3n%20General%20de%20Impuestos%20Nacionales.

Presidencia de la República de Colombia. (1989, 30 de marzo). 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 38756. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1132325>

Presidencia de la República de Colombia. (1991, noviembre). Decreto- Ley 2591 de 1991. *Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*. Diario Oficial 40165. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2591_de_1991_presidencia_de_la_republica.aspx#/

Presidencia de la República de Colombia. (2006, 15 de diciembre). Decreto 4473 de 2006. *Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006*. Diario Oficial 46483. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1546662>

Quintanilla Mendoza, G., & Gil García, J. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Quintero Ramirez, O. A. (2002). Sociología e historia del movimiento estudiantil por la Asamblea constituyente de 1991. *Revista Colombiana de Sociología*, 125-151. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/11164>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Rodríguez Rescia, V. M. (2017). *El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

<file:///E:/Tesis%20Administrativo/Nueva%20carpeta/a17762.pdf>

Rodríguez, L. (2005). La explicación histórica del derecho administrativo. M. López Olvera, & D. Cienfuegos Salgado, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*, 293-315.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>

Román Márquez, A. (2017). Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Instituto Andaluz de Administración Pública.

Salmón, E. (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Universidad del Rosario.

Sánchez Morón, M. (2018). Artículo 103. En M. Rodríguez-Piñero & M. Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II* (pp. 452-471). Fundación Wolters Kluwer; Boletín Oficial del Estado; Tribunal Constitucional; Ministerio de Justicia.

Segura Grau, J. (2019). Derecho administrativo. Obra adaptada al temario de oposición para el acceso a la Carrera Judicial y Fiscal. Editorial Universidad Ramón Areces.

Steiner, C., & Uribe, P. (2014). *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. Fundación Konrad Adenauer. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección "B". (2016, 3 de marzo). Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2013-0058-01 (Dra Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda, M.P.).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2015, 23 de febrero). Sentencia 25000-23-41-000-2015-00352-00 (Doctor Luis Manuel Lasso Lozano, M.P.).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2018, 10 de julio). Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 110013337-038-2017-00122-01.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2018, 18 de septiembre). Sentencia. Impugnación de Tutela, 11001-33-43-063-2018-00215-00 (Doctora María Cristina Quintero Facundo, M.P.).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta -Subsección "B". (2018, 11 de octubre). Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 11001333739-2016-00262-00 (Doctora Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, M.P.).

Tribunal Constitucional de España. (1996, 12 de agosto). Sentencia 134/96 de 22 de julio. BOE 194. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3186>

Unicef. (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Uprimmy, R. (2014). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. *Ius Inkarrí*, (3), 115-148.
https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf

APÉNDICES

Apéndice A. Fichas Sentencias de los Tribunales Administrativos y las Altas Cortes

Tribunal Administrativo

1. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del dieciocho (18) de julio de 2019, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “B”; radicado 110013337-038--2017-00122-01; parte actora XXXXXX; parte pasiva Agencia Nacional de Minería.

Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Magistrada Ponente: Doctora Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda y los

Magistrados que integraron la sala: Doctora Mery Cecilia Moreno Amaya y la Doctora Carmen Amparo Ponce Delgado (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

a. Situación fáctica

- 1) INGEOMINAS y los señores XXXXXX suscribieron el Contrato de Concesión Minera IGV-09371 en noviembre de 2009.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 2) En su condición de titulares del mencionado contrato, los señores XXXXXX presentaron solicitud de desistimiento de los derechos sobre el área del contrato de concesión.
- 3) Los señores XXXXXX, reiteraron su desistimiento de los mencionados derechos, al considerar que contaban con esa facultad a la luz del Código de Minas y por encontrarse al día en todas sus obligaciones. Posteriormente solicitaron revocatoria directa sobre el asunto.
- 4) Contra el mandamiento de pago la actora interpuso excepciones las cuales no fueron acogidas por la pasiva, decisión que se recurrió por la actora.
- 5) La actora impetró acción de nulidad y restablecimiento del derecho fundamentado en que la pasiva hizo caso omiso a las peticiones elevadas por la parte actora y no resolvió la revocatoria directa formulada dentro del proceso administrativo, aspecto que determina a juicio de la activa que el título ejecutivo no se encuentra ejecutoriado.
- 6) El Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta- mediante sentencia de 10 de julio de 2018, negó las pretensiones de la demanda (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

b. Problema Jurídico

¿Prospera la excepción de falta de título ejecutivo por el hecho de que la Agencia Nacional de Minería no contestó sus peticiones de desistimiento de los derechos dentro del

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

contrato de concesión minera? (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

c. Decisión

El tribunal confirmó la sentencia del Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito de Bogotá- Sección Cuarta. Para el Juez administrativo de Segunda instancia no es dable discusiones a la declaración o constitución de las obligaciones contractuales, “el procedimiento administrativo del cobro coactivo se contrae únicamente a los actos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito” (Sentencia Recurso de Apelación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

2. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del 08 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección Tercera – Subsección “C”; radicado 110013336033201800175-01; fungiendo como parte actora la Universidad Pedagógica Nacional y pasiva Persona natural (XXX). Se desató el recurso de apelación contra auto que negó mandamiento de pago, recurso invocado por la parte pasiva. Magistrada Ponente: Doctora María Cristina Quintero Facundo y los Magistrados que integraron la sala: M. Doctor Fernando Iregui Camelo y el M. Doctor José Élvor Muñoz Barrera (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

a. Situación fáctica

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 1) La Universidad Pedagógica Nacional demandó por vía ejecutiva ante el Juzgado Treinta y tres (33) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá a la estudiante XXX por concepto de derechos académicos y demás acreencias.
- 2) El Juzgado Treinta y tres (33) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el cinco (5) de septiembre de 2018 negó el mandamiento de pago.
- 3) El A Quo negó el mandamiento de pago sustentado que la acción ejecutiva no se adecua a lo preceptuado en el artículo 297 del CPACA.
- 4) La actora interpuso recurso de alzada reiterando el mandamiento de pago sustentando su petición en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

b. Problema Jurídico

¿Se debe dirimir el cobro exigido por la Universidad por la vía de los procesos ejecutivos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o por la vía ordinaria? (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

c. Decisión

La decisión se argumentó a partir de la concepción de los procesos ejecutivos, acción ejecutiva, cobro coactivo, jurisdicción de lo contencioso administrativo, ausencia de jurisdicción. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió¹⁷³ revocar la

173 Fundamentó su resolución en el Decreto 01 de 1984 (Art. 68); Ley 1066 de 2006 (Art. 5); Ley 1437 de 2011 (Art. 99, 100, 104, 297); Ley 30 de 1992, Código Civil artículo 1494. En las Sentencias del Consejo de Estado: Sección Tercera, Auto de 12 de diciembre de 2001. Expediente 16.886, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio

decisión del Juzgado Treinta y Tres (33) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y declaró la falta de jurisdicción de los jueces administrativos en el asunto origen del recurso y ordenó remitir el expediente a la jurisdicción ordinaria (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

En este caso se observa que no se desarrolló un análisis jurídico sobre la acción que se debía ejercer para hacer efectiva la obligación adeudada por un particular originado en un acuerdo de voluntades, por parte de los funcionarios de la universidad, es necesario que el personal de la dependencia jurídica (ordinaria y coactiva) realicen un estudio minucioso antes de incoar una acción judicial o administrativa.

3. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del 11 de octubre de 2018, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “B”; radicado 11001333739-2016-00262-00; parte actora XXXXXX y pasiva Superintendencia de Industria y Comercio.

Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrado por la pasiva. Magistrada Ponente: Doctora Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda y los Magistrados que integraron la sala: M. Doctor José Antonio Molina Torres y el M.

Velilla Moreno, 18 de marzo de 2010, Rad. No. 2007 – 00149; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá DC., veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00002-01(46027); Doctrina: “La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa”, Rodríguez Tamayo Mauricio Fernando, 2016.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Doctor Carmen Amparo Ponce Delgado (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

a. Situación fáctica

- 1) El 21 de abril de 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la Resolución nro. 25036 por medio de la cual le impuso sanción al señor XXXXXX de multa equivalente a 106 salarios mínimos mensuales legales vigentes igual a la suma de \$65.296.000.
- 2) El 3 de septiembre de 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la Resolución nro. 53788 por medio de la cual desató el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra el anterior acto.
- 3) El 20 de marzo de 2015, el señor XXXXXX presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones Nos. 25036 de 21 de abril de 2014 y 53788 de 3 de septiembre de 2014; por reparto le correspondió al Juzgado Tercero Administrativo Oral de Bogotá con radicado Nro. 11001333400320150012400 y fue admitida mediante auto de 19 de mayo de 2015.
- 4) El 4 de noviembre de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución nro. 86961 por medio de la cual ordena librar mandamiento de pago en contra del señor XXXXXX.
- 5) El 16 de diciembre de 2015, el ejecutado radicó escrito de excepciones en el que propuso las denominadas «interposición de demanda de restablecimiento del

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y falta de ejecutoria del título ejecutivo».

- 6) El 15 de enero de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la Resolución nro. 532 por medio de la cual declaró como probada la excepción de interposición de demanda, ordenó la suspensión del proceso de cobro coactivo y negó la excepción de falta de título ejecutivo.
- 7) El 27 de enero de 2016, el demandante interpuso el recurso de reposición contra el acto anterior, el cual fue resuelto mediante la Resolución nro. 6617 de 15 de febrero de 2016, confirmando el acto impugnado.
- 8) El once (11) de octubre de 2017 el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta- declaró la nulidad de los actos demandados y, a título de restablecimiento del derecho declaró probada la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo y ordenó la terminación del proceso de cobro coactivo (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

b. Problema Jurídico

¿La falta de ejecutoria del título ejecutivo¹⁷⁴ permite dar continuidad con el cobro coactivo por parte de la autoridad administrativa?

174 El Tribunal Administrativo para resolver el problema jurídico planteado hizo un desarrollo conceptual sobre la facultad de cobro coactivo para las entidades públicas, falta de ejecutoria del título ejecutivo básicamente.

c. Decisión

El tribunal al analizar el acervo probatorio (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018) verificó la excepción de falta de título ejecutivo. Cuando se promovió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuestionando los actos que constituyeron el título, este solo adquirió ejecutoria una vez se profiera sentencia definitiva; por consiguiente, no le es posible a la Administración emitir y notificar el mandamiento de pago, pues para ello se requiere una decisión judicial definitiva (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió¹⁷⁵ confirmar la decisión del Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta.

La autoridad administrativa transgredió el Debido Proceso del ejecutado al no suspender el cobro coactivo conforme al ordenamiento jurídico especial que rige este procedimiento.

4. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¹⁷⁵ Fundamentó su decisión en la Ley 1437 de 2011; Ley 1066 de 2006, Estatuto Tributario. En las Sentencias del Consejo de Estado: Sección Cuarta Sentencias del 11 de octubre de 2012, expediente nro. 18452 y del 03 de agosto de 2016, expediente nro. 21.916; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 20 de septiembre de 2017, expediente No. 21.693, C.P. Doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez; Tribunal Administrativo de Cundinamarca: Sección Cuarta Subsección B, sentencia de 30 de agosto de 2018, radicado nro. 25000-23-37-000-2016-00309-00, Magistrada Ponente Doctora CARMEN AMPARO PONCE DELGADO.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Del seis (6) de septiembre de 2018, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “C”; radicado 11001-33-43-063-2018-00215-00; parte actora XXXXXX y pasiva Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad. Recurso de impugnación de tutela solicitado por la actora. Magistrada Ponente: Doctora María Cristina Quintero Facundo y los Magistrados que integraron la sala: M. Doctor Fernando Iregui Camelo y M. Doctor José Élvor Muñoz Barrera (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018).

a. Situación fáctica

- 1) La actora actuando en nombre propio interpuso acción de tutela para la protección de para sus derechos fundamentales al mínimo vital, Debido Proceso, igualdad, defensa y seguridad social, violentados por el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Movilidad, al materializar en su contra, medida cautelar de embargo de los dineros depositados en la cuenta bancaria de la cual es titular, como consecuencia del proceso coactivo adelantado en su contra (comparendo) (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018)
- 2) El once (11) de julio de 2018 el Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito de Bogotá, negó el amparo constitucional. Fundamento su decisión “en contraste con los argumentos de la tutelante que, (i) no acreditó haber elevado solicitud ante la Secretaría Distrital de Movilidad, como propuesta de acuerdo de pago que le ofreciera flexibilidad para sufragar la multa impuesta, y (ii) no probó

que hubiera solicitado la exoneración de los intereses causados” (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018).

b. Problema Jurídico

¿La decisión de la pasiva de iniciar proceso de cobro coactivo en contra de la actora incluyendo el cobro de intereses no explicitados en el título ejecutivo, no haber notificado del mandamiento de pago, configura una transgresión a los derechos fundamentales (mínimo vital, Debido Proceso, igualdad, defensa y seguridad social) generando un perjuicio irremediable, que torna procedente el amparo tutelar deprecado?¹⁷⁶

c. Decisión

Al estudiar el acervo probatorio el tribunal modifico la decisión del juez de tutela de la primera instancia (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018). , no existían fundamentos para interponer una acción de tutela y la negó por improcedente¹⁷⁷. Con la acción interpuesta por la actora uno de sus argumentos se centraba en la indebida notificación del cobro coactivo,

¹⁷⁶ Para la solución del problema jurídico se analizaron los tópicos: “(i) improcedencia de la acción de tutela por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial – naturaleza subsidiaria del amparo tutelar; (ii) procedencia excepcional de la tutela contra acto administrativo – existencia de un perjuicio irremediable; (iii) tutela frente a decisiones del proceso coactivo – antecedentes de la Corte Constitucional, y (iv) cobro coactivo de multa de tránsito – aspectos formales (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018).

¹⁷⁷ Fundamentó su decisión en las normas: Ley 1066 de 2006, Ley 1437 de 2011. Sentencias de la Corte Constitucional: T-445 de 1994; T-753 de 2006; T-406 de 2005; T-136, T-331; T-660 de 2010; T-147, T-809; T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262; T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005; T-225 de 1993; T-1316 de 2001; T-030 de 2015; T-832 de 2003; T-610/2010, T-604/2011, T-427*/2011; T-151/2013; T-412 de 2017; T-939 de 2012; T-088 de 2005; T-788 de 2013 y T-628 de 2008 (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

sin embargo, la notificación que se surtió por estrado fue la de la resolución en donde se impuso la sanción, pero en el cuerpo de la sentencia, no se refirió al mandamiento de pago de cobro coactivo.

5. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del dieciocho (18) de mayo de 2018, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”; radicado 2500023370002013-01055-00; parte actora XXXXXX y pasiva Municipio de Úbate. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. El Magistrado Ponente: Doctor Luis Antonio Rodríguez Montaña y las Magistradas que integraron la sala: M. Doctora Gloria Isabel Cáceres Martínez y la M. Doctora Amparo Navarro López (Ausente con permiso) (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

a. Situación fáctica

- 1) En septiembre de 2006 la Secretaria de Hacienda modificó la declaración privada del impuesto de industria y comercio correspondiente al año 2004. El representante legal de la sociedad, actor en la acción -Nulidad y Restablecimiento del Derecho- interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial de revisión, argumento indebida notificación.
- 2) La pasiva en diciembre de 2006, revocó la liquidación de septiembre de 2006 por encontrar probada la indebida notificación.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 3) En mayo de 2007 la pasiva expidió nuevamente la liquidación oficial revisión, mediante la cual modificó la declaración privada del impuesto de industria y comercio 2004.
- 4) La actora en calidad de representante legal de la sociedad interpone recurso de reconsideración, el cual fue resuelto en septiembre de 2007, fue confirmado por la entidad.
- 5) La pasiva profirió mandamiento de pago a finales de septiembre de 2007 a cargo de la sociedad TECNICAMPO S.A. En octubre de 2007, el actor (representante legal) interpuso excepciones contra el mandamiento de pago. La excepción (interposición de demanda de Restablecimiento de Derecho) fue declarada probada y se ordenó terminar el proceso de cobro coactivo y se ordenó el levantamiento del embargo.
- 6) El Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Zipaquirá profirió la sentencia de 11 de enero de 2011 denegó las pretensiones de la demanda, decisión apelada por la actora, en segunda instancia fue confirmada la decisión.
- 7) La sociedad TECNICAMPO S.A. entró en disolución el 31 de enero de 2012.
- 8) En marzo de 2012 la Secretaria de Hacienda de Ubaté, libró orden de pago por vía administrativa coactiva a cargo de la sociedad TECNICAMPO S.A y expidió la resolución de embargo de bienes.
- 9) En diciembre de 2012 el demandante interpuso recurso de reposición contra resolución que negó el levantamiento de las medidas cautelares.
- 10) En marzo de 2013 la entidad demandada profirió resolución mediante la cual resolvió vincular solidariamente al demandante de la obligación que se ejecuta en

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

contra de TECNICAMPO S.A., con base en la Liquidación Oficial de Revisión N.º de 27 de septiembre de 2006 (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

b. Problema Jurídico

¿El demandante fue indebidamente vinculado como deudor solidario en el proceso de cobro coactivo adelantado por la demandada con base en la resolución 27 de septiembre de 2006?¹⁷⁸

¿Operó la prescripción de la acción de cobro respecto al título ejecutivo contenido en la Liquidación Oficial de septiembre de 2006 proferida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ubaté?

c. Decisión

El tribunal declaró la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ubaté (Cundinamarca), en donde fueron vinculados los deudores solidarios y donde no era procedente levantar las medidas cautelares practicadas contra la demandante. No se realizó el análisis jurídico de la prescripción por la ausencia del mandamiento de pago calendarado de 2007 y 2012 (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018).¹⁷⁹

6. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del tres (3) de marzo de 2016, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “B”; radicado 2013-00058-01; parte actora XXXXXX y pasiva Instituto De Desarrollo Urbano –IDU-. Sentencia Recurso

¹⁷⁸ Para la solución del problema jurídico se analizó la vinculación de deudores solidarios en cobro coactivo sustentado en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

¹⁷⁹ Por lo tanto, se advierte que el mandamiento de pago n.º 002 de 24 de septiembre de 2007 dejó de surtir efectos jurídicos en contra de la sociedad Tecnicampos S.A. y los socios de la misma, en tanto que la entidad demandada declaró probada la excepción y dio por terminado el procedimiento de cobro coactivo y levantó las medidas preventivas ordenadas en el mandamiento. Ahora bien, sobre el mandamiento de pago n.º 001/2012 de 7 de marzo de 2012, la Sala encuentra que la Administración de impuestos mediante la Resolución n.º 001 de 5 de marzo de 2013 dejó sin efectos ese mandamiento de pago, de modo que éste desapareció del mundo jurídico. De lo anterior se concluye que no existe mandamiento de pago, toda vez que tanto el mandamiento de pago de 2007 como el de 2012 fueron excluidos del ordenamiento jurídico, pues la entidad demandada los dejó sin efectos (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2018).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Magistrado Ponente: Doctora Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda y los Magistrados que integraron la sala Doctora Beatriz María Martínez Quintero y el Doctor José Antonio Molina Torres (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2016).

a. Situación fáctica

- 1) En noviembre de 2007, el profirió las Resoluciones VA 001 y VA 006, notificadas en diciembre del mismo año, en las que determinó la contribución por valorización al predio distinguido con el Chip XXXXXX. La pasiva en diciembre de 2006, revocó la liquidación de septiembre de 2006 por encontrar probada la indebida notificación.
- 2) En noviembre de 2010, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU profirió el certificado de estado de cuenta 116 para cobro coactivo, por concepto de la contribución de valorización por beneficio local asignada al predio distinguido con el Chip XXXXXX.
- 3) En enero de 2013, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU profirió el Mandamiento de Pago en contra de los XXXXXXXX.
- 4) En marzo de 2013, la XXXXXX presentó escrito en el que propuso la excepción de prescripción de la acción de cobro.
- 5) En abril de 2013, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU negó la excepción propuesta.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 6) Contra el anterior acto, el demandante interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto en mayo de 2013, confirmando en todas sus partes el acto impugnado (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2016).
- 7) La parte actora interpone Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante el contencioso. El Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, profirió Sentencia declarando la nulidad de los actos objeto de la Litis. El Instituto de Desarrollo Urbano IDU interpone recurso de apelación contra la sentencia de la primera instancia.

b. Problema Jurídico

¿Hay lugar a la prescripción de la acción de cobro respecto de la obligación a cargo de XXXXXX por la Contribución de Valorización por Benéfico Local del predio distinguido con el Chip XXXXXXXX?¹⁸⁰

c. Decisión

¹⁸⁰ El Tribunal para resolver el problema jurídico se fundamentó en los planteamientos teóricos de la Jurisdicción coactiva, los actos que prestan mérito ejecutivo y la ejecutoria de los actos administrativos y el procedimiento de notificación.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

El tribunal confirmó¹⁸¹ la Sentencia del 15 de agosto de 2014 proferida por el Juzgado Cuarenta Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta-¹⁸². En la decisión de primera instancia declaró la nulidad de los actos administrativos sustentado en una indebida notificación y para la fecha en que se notificó la actora por conducta concluyente la obligación estaba prescrita.

7. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del veinticinco (25) de febrero de 2016, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “A”; radicado 11 00 1333 4005 2015 00447 00; parte actora XXXXXX y pasiva Superintendencia de Industria y Comercio. Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Tutela. Magistrada Ponente: Doctora Bertha Lucy Ceballos Posada y los Magistrados que integraron la sala: Doctor Juan

181 Fundamentó su decisión en el Estatuto Tributario Artículos 2, 4, 29, 31, 83, 85, 87 y 90 de la Constitución Política. Artículos 817, 818, 826, 831, 833 del Estatuto Tributario. artículos 8, 21, y 29 de la Resolución 3866 de 2009. Artículo 25 y ss. del Decreto 094 de 1989. Artículos 36 y 48 del Código Contencioso Administrativo. Artículos 4, 6 y 564 del Código de Procedimiento Civil.

182 En ese punto, para la Sala saltan a la vista las irregularidades que se sucedieron en torno a la notificación del mandamiento de pago de 8 de enero de 2013 XXXXXX, en tanto, de un lado la citación para comparecer a la notificación personal se envió a una dirección distinta a la informada a la Administración y, por otro, ante la falta de comparecencia de la demandante se procedió a realizar el intento de notificación por correo a la dirección correcta, pero no obra prueba de su envío efectivo y menos aún de haber sido recibido por la destinataria. Así las cosas, se pone de presente que el 6 de marzo de 2013, XXXXXX presentó escrito solicitando la prescripción de la acción de cobro adelantada en su contra, por lo que ante la falta de certeza de la efectiva notificación del mandamiento de pago y las irregularidades en la misma, la Sala dará aplicación al principio in dubio contra fiscum y la tendrá como notificada por conducta concluyente en esa fecha. Es así que como se señaló párrafos atrás en el sub iudice el título ejecutivo base de cobro coactivo son las Resoluciones VA 001 y VA 006 de 30 de noviembre de 2007, las cuales quedaron ejecutoriadas el 13 de febrero de 2008, por lo que el término con que contaba la Administración para notificar el mandamiento de pago vencía el 13 de febrero de 2013, y como la misma se sucedió hasta el 6 de marzo de 2013, es claro que operó el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro en favor de la demandante.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Carlos Garzón Martínez y el Doctor Alfonso Sarmiento Castro (Sentencia. Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2016).

a. Situación fáctica

- 1) La actora interpuso Acción de Tutela en noviembre de 2015 donde solicito se le amparara los derechos fundamentales de petición, Debido Proceso, defensa, legalidad y formas propias de cada juicio. Dar por terminado el proceso de cobro coactivo adelantado por la SIC en contra del padre (QEPD) del accionante. El juez de tutela negó la acción.
- 2) La Delegatura de Protección al Consumidor profirió resolución en noviembre de 2000 en donde sancionó al padre del accionante. Decisión que quedó ejecutoriada en enero de 2001. Se libró mandamiento de pago en junio de 2004, acto administrativo notificado en diciembre de 2004. En 2007 por parte de la SIC se ordenó el embargo de bienes del padre (falleció en septiembre de 2013) del actor.
- 3) El actor en octubre y noviembre de 2015 interpuso derecho de petición solicitando la terminación del proceso de cobro coactivo, peticiones que fueron negadas por la SIC. (Sentencia. Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2016).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

b. Problema Jurídico

¿Es procedente la acción de tutela para dejar sin efectos los actos administrativos que dieron origen al cobro coactivo?¹⁸³

c. Decisión

El tribunal confirmó la Sentencia del juez de primera instancia. En la decisión de primera instancia se negó la acción, el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial y en el cuerpo de la demanda no demostró su subsidiariedad.¹⁸⁴

Por lo tanto, el accionante puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa para demandar los actos que considera lesivos de sus derechos y solicitar si lo considera, las medidas provisionales a que haya lugar (artículo 231 del CPACA).

183 Para resolver el problema jurídico se sustentó en la normatividad Ley 1437 de 2011. Decreto 2591 de 1991. Consejo de Estado: Sentencia de tutela del 5 de marzo de 2014, expediente: 2013 6871, MP: Alfonso Vargas Rincón. Corte Constitucional, Sentencia SU-712 de 2013, MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

184 Por lo tanto, el accionante puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa para demandar los actos que considera lesivos de sus derechos y solicitar si lo considera, las medidas provisionales a que haya lugar (artículo 231 del CPACA).

8. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Del veintitrés (23) de febrero de 2015, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”; radicado 25000-23-41-000-2015-00352-00; parte actora XXXXXX; parte pasiva Fondo De Previsión Social del Congreso de La República, FONPRECON. Sentencia: Acción de Tutela. Magistrado Ponente: Doctor Luis Manuel Lasso Lozano y los Magistrados que integraron la sala: Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y el Doctor Felipe Alirio Solarte Maya (Sentencia. Acción de Tutela, 2015).

a. Situación fáctica

1. A la actora se le reconoció la reliquidación de la pensión a través de Sentencia proferida por el Consejo de Estado, las sumas de dinero a las que tenía derecho le fueron consignadas.
2. La pasiva interpuso tutela contra el Consejo de Estado la cual fue resuelta a su favor y en dicha providencia se dejó sin efectos la sentencia mediante la cual se le reconoció la reliquidación de la pensión “y se ordenó efectuar una compensación en caso de que se le hubiese reconocido un retroactivo que no le correspondía (...) se debía acordar con el actor la forma en que se recuperarían lo mayores valores pagados por concepto del retroactivo” (Sentencia. Acción de Tutela, 2015).
3. La pasiva profirió resolución avocando conocimiento del proceso coactivo por la suma de dinero que correspondía a los mayores valores pagados por concepto de retroactivo.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

4. Contra el mandamiento de pago la actora interpuso excepciones las cuales no fueron acogidas por la pasiva.
5. La actora impetró acción de tutela al sentir vulnerado al derecho del Debido Proceso, seguridad social, libertad y buena fe.

b. Problema Jurídico

¿Es procedente la acción de tutela para dejar sin efectos el procedimiento cobro coactivo realizado por la pasiva?¹⁸⁵

c. Decisión

El tribunal declaró improcedente el amparo ante la existencia de otro medio de defensa judicial (Sentencia. Impugnación de Tutela, 2018) y la falta de acreditación de un perjuicio irremediable.

Consejo de Estado

1. Sentencia del Consejo de Estado.

Del dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 11001-03-15-000-2019-01728-00(AC) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Sentencia: Acción de Tutela. Consejero Ponente: Doctor Hernando Sánchez Sánchez y los consejeros que

¹⁸⁵ Fundamento su decisión en la jurisprudencia constitucional sobre la improcedencia de la Acción de Tutela para imponer el procedimiento de cobro coactivo: T-445 de 1994, C-799 de 2003. Consejo de Estado: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Alfonso Vargas Rincón, sentencia de 5 de marzo de 2014. Radicación: 25000-23-42-000-2013-06871-01.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

integraron la sala: Doctor Oswaldo Giraldo López, Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés y la Doctora Nubia Margot Peña Garzón (Sentencia. Acción de Tutela, 2019).

a. Situación fáctica

- 1) La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, le impuso, a la parte actora (en su condición de abogado) una sanción (multa), conforme a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010.
- 2) La actora esgrime que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no notificó a la parte actora de forma personal del proceso de cobro coactivo.
- 3) La actora interpuso acción de tutela por la transgresión al derecho constitucional del Debido Proceso.

b. Problema Jurídico

¿Es procedente la acción de tutela por la presunta indebida notificación de un mandamiento de pago proferido dentro de un proceso de cobro coactivo?

¿Establecer si la autoridad vulneró el derecho al Debido Proceso administrativo del actor.¹⁸⁶

186 Fundamento su decisión en la jurisprudencia constitucional Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia proferida el 22 de febrero de 2018, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, número único de radicación 15001 23 33 000 2012 00173-01 (20466). Sentencias del 23 de junio de 2005, expediente 14526 (Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa); del 26 de septiembre de 2007, expediente 15126 (Consejero Ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié); del 6 de octubre de 2009, expediente 16714 (Consejero Ponente: Héctor Romero Díaz); y del 30 de septiembre de 2010, expediente 17622 (Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia) [...].

c. Decisión

Al revisar el acervo probatorio se comprobó que el actor fue notificado conforme a lo establecido en los artículos 586 y 826 del Estatuto Tributario y de la disertación jurídica el Consejo de Estado decidió denegar el amparo interpuesto por parte actora (Sentencia. Acción de Tutela, 2019).

2. Sentencia del Consejo de Estado.

Del tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado 11001-03-15-000-2018-00142-00(AC) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Tribunal Administrativo del Atlántico y Otro. Sentencia: Acción de Tutela. Consejero Ponente: Doctor Milton Chaves García y los consejeros que integraron la sala: Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, Julio Roberto Piza Rodríguez y Jorge Octavio Ramírez Ramírez (Sentencia Acción de Tutela, 2018).

a. Situación fáctica

- 1) El actor solicitó a la Dirección Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, que ordenara la prescripción del cobro por multas de tránsito a su nombre, luego de no haber sido notificado personalmente de los mandamientos de pago. Petición negada por la entidad.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 2) La actora interpuso ante el Juzgado 11 Administrativo Oral de Barranquilla, acción de cumplimiento en contra la pasiva, para que se le ordenara cumplir con lo establecido en el artículo 818 del Estatuto Tributario (Prescripción/Multa).
- 3) El Juzgado 11 Administrativo Oral de Barranquilla emitió fallo de primera instancia, en el que declaró improcedente la acción de cumplimiento instaurada por el actor; decisión, que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Atlántico en segunda instancia.
- 4) El actor interpuso acción de tutela por la transgresión al Debido Proceso, por el Juzgado 11 Administrativo Oral de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, debido a que consideraron improcedente la acción de cumplimiento.

b. Problema Jurídico

¿Consiste en determinar si la parte pasiva, incurrió en defecto sustantivo, al declarar improcedente la acción de cumplimiento interpuesta por el actor en contra de la Dirección Distrital de Liquidaciones de Barranquilla?¹⁸⁷

c. Decisión

El Consejo de Estado negó las pretensiones de la acción de tutela, el Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Once (11) Administrativo Oral de Barranquilla, se encuentra acorde al derecho. El actor contaba con otros mecanismos judiciales para revertir la decisión de la autoridad administrativa (Sentencia Acción de Tutela, 2018).

3. Sentencia del Consejo de Estado.

Del veinte (20) de octubre de dos mil diecisiete (2017), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 25000-23-36-000-2017-00974-01(AC) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Consejo Superior de La Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia. Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela. Consejero Ponente: Doctor Oswaldo Giraldo López y los consejeros que

187 Fundamento su decisión en la jurisprudencia constitucional Corte Constitucional: T-125/2012. Consejo de Estado: Sentencia de 25 de enero de 2018, exp. 68001-23-33-000-2017-01067-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 15 de abril de 2010, Sección Cuarta, exp. 17105. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Estatuto Tributario. “Art. 835: Intervención del contencioso – administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, solo serán demandables ante la jurisdicción contencioso – administrativas las resoluciones que fallan las 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.”

integraron la sala: Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés y la Doctora María Elizabeth García González (T - 974, 2017).

a. Situación fáctica

- 1) Mediante fallo de 2013 el Juzgado Décimo Penal del Circuito de Bogotá, la actora fue condenado a pena privativa de la libertad y al pago de una suma de dinero, como responsable del delito de concusión, decisión confirmada por el Tribunal Superior de Distrito judicial de Bogotá mediante fallo del 12 de febrero de 2014. Se remitió a la oficina encargada de efectuar el cobro las copias auténticas de las sentencias con constancia de ejecutoriadas. En el oficio remitido aparece como dirección del accionante la XXX XX No. 69A-08188 XXX de Bogotá.
- 2) En noviembre de 2014 la pasiva le informa al actor sobre el cobro persuasivo de la multa impuesta en su contra. La dirección donde se le envió el comunicado fue en la dirección del accionante la XXX XX No. 9A-08 XXX de Bogotá. Para esta misma fecha el actor el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Facatativá, se abstuvo de proferir pronunciamiento respecto a la petición de amortización de la multa con trabajo social del sentenciado (...). En esta providencia consta que la actora “goza actualmente del beneficio de la prisión domiciliaria, en la XXXX Barrio XXXX de Facatativá”.

188 Se deja parte de la dirección para comprender la decisión del Consejo de Estado. Las X corresponde a la información correcta.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 3) La pasiva profirió Resolución del 9 de marzo de 2015 donde se libró mandamiento de pago por la suma adeudada contra la pasiva y el decretó de las medidas cautelares.
- 4) “El 28 de febrero de 2017 la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca entregó a la accionante copia de la providencia que impuso la obligación, del oficio (...) de cobro persuasivo, y de la resolución de mandamiento de pago de 9 de marzo de 2015” (T - 974, 2017).
- 5) El actor el “El 17 de marzo de 2017 [] radicó ante la demandada incidente de nulidad del mandamiento de pago, argumentando que el oficio de cobro persuasivo nunca fue enviado a su destinatario y que, si lo fue se hizo a una dirección incorrecta, lo que le impidió hacer uso de los derechos propios en el cobro persuasivo, conforme al Manual de Procedimiento de Gestión para el Cobro Coactivo de la Rama Judicial”. (T - 974, 2017). La pasiva rechaza el incidente de nulidad promovido por la parte actora.
- 6) El Tribunal de tutela de primera instancia decidió que la acción es improcedente ante la existencia de otros medios de defensa judicial. Los actos administrativos emitido por la pasiva deben debatirse a través de los medios de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho (T - 974, 2017).

b. Problema Jurídico

¿Incurrir en defecto procedimental desconociendo el Debido Proceso, el acto expedido por la pasiva que niega la declaratoria de nulidad del mandamiento de pago en un proceso de

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

cobro coactivo que se adelanta para el pago de una multa, si el oficio de cobro persuasivo no le es notificado al demandado en la dirección de su domicilio? (T - 974, 2017).

c. Decisión

La Sala del Consejo de Estado no comparte la apreciación del Tribunal de Tutela a quo, el accionante no cuestiona los actos administrativos, sino la actuación surtida en el trámite previo al inicio del cobro coactivo, en donde se profirió decisiones de fondo (T - 974, 2017).

Para la Sala es procedente¹⁸⁹ la acción de tutela para cuestionar el supuesto vicio en la notificación del cobro persuasivo dentro de la actuación adelantada por la pasiva (T - 974, 2017).

La Sala revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” y amparó el derecho fundamental al Debido Proceso de la parte actora (T - 974, 2017)..

4. Sentencia del Consejo de Estado.

Del seis (06) de septiembre de dos mil siete (2017), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicado 25000-23-42-000-2017-03506-01(AC) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Departamento de Cundinamarca, Secretaría de Hacienda.

¹⁸⁹ Sustentó su decisión en los análisis jurídicos de los derechos fundamentales, la etapa del cobro persuasivo contenido en el manual de cobro coactivo de la pasiva.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Tutela. Consejero Ponente: Doctor William Hernández Gómez y los consejeros que integraron la sala: Doctor Gabriel Valbuena Hernández y Rafael Francisco Suárez Vargas (Sentencia. Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2017).

a. Situación fáctica

- 1) En el año 2013, la oficina de Tránsito del Atlántico notificó al actor de una serie de infracciones de tránsito. En las oficinas de la Gobernación de Cundinamarca le informaron de la obligación de los períodos gravables 2000 a 2008.
- 2) La actora elevó derechos de petición en los que solicitó la prescripción de la deuda; las peticiones fueron denegadas “bajo el argumento que la liquidación de aforo fue publicada en el diario de La República” (Sentencia. Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2017).
- 3) El actor adujo que la autoridad administrativa nunca lo notificó personalmente el mandamiento de pago aspecto que le negó la posibilidad de defenderse en lo contencioso.
- 4) . Interpuso el actor acción de tutela solicitando el amparo de los derechos fundamentales al Debido Proceso, acceso a la administración de justicia principalmente.
- 5) En agosto de 2017 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E declaró la improcedencia de la presente acción de tutela. Para el Tribunal la parte actora tiene otro medio de defensa ante la Jurisdicción Contenciosa

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Administrativa y no probó que se encuentre en un perjuicio irremediable para tutelar los derechos fundamentales invocados.

b. Problema Jurídico

¿El actor agotó los mecanismos judiciales que tenía a su disposición para controvertir los actos administrativos proferidos en los procesos coactivos que se adelantan en su contra?

c. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la decisión¹⁹⁰ del el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, teniendo en cuenta que no se cumplió con el requisito de subsidiaridad.

5. Sentencia del Consejo de Estado.

Del cuatro (4) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicado 25000-23-25-000-2009-00282-01(3924-15) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.
Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Consejero Ponente: Doctor William Hernández Gómez y los consejeros que integraron

190 Se sustentó en el acervo probatorio, donde no se demostró los perjuicios alegados en el libelo de la acción. De igual manera en la las Sentencias de la Corte Constitucional sobre el asunto: T-011 de 2007. Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil. "...En este orden de ideas, si la parte afectada no interpuso en su debido momento, los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, es innegable que la acción de amparo constitucional no tiene la virtualidad de revivir los términos vencidos ni de convertirse en un recurso adicional o supletorio de las instancias ordinarias previstas en el desarrollo de cada actuación procesal, como de forma reiterada lo ha manifestado esta Corporación (...)", Sentencia T-1316 del 7 de diciembre de 2001. M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

la sala: Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas y Doctor Gabriel Valbuena Hernández (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2017).

a. Situación fáctica¹⁹¹

- 1) La pasiva declaró la pérdida de fuerza ejecutoria del acto que le reconoció la pensión a la actora y ordenó al actor reintegrar las sumas que recibió desde que fueron reconocidas hasta la fecha.
- 2) La parte pasiva dio inicio al cobro coactivo después de finalizada la etapa persuasiva y profirió mandamiento de pago en marzo de 2011. Dentro del término para descorrer traslado de las excepciones la pasiva las interpuso las cuales fueron resueltas desfavorablemente para la actora y agotó el recurso de reposición, que fue rechazado por extemporáneo (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2017).
- 3) El actor instauró Acción de Nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D en donde se solicitó la nulidad de las resoluciones emitidas dentro del cobro coactivo (resolvieron las excepciones y se rechazó el recurso de reposición).

¹⁹¹ Se retoman los hechos y el análisis de la sentencia en lo relacionado con el cobro coactivo -se resuelven dos procesos).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 4) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D profirió sentencia en febrero de 2015 y se declaró inhibida para conocer sobre la legalidad de las resoluciones relacionadas con el cobro coactivo.
- 5) El actor interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. El Ministerio Público intervino en el proceso y respecto a las resoluciones del cobro coactivo en controversia sobre su legalidad advirtió: “ son actos de carácter definitivo susceptibles de ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa, de manera que el a quo no debió inhibirse para estudiar su legalidad” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2017).

b. Problema Jurídico¹⁹²

Resuelto los problemas jurídicos¹⁹³ que dieron origen al cobro coactivo, el problema de interés es:

¿Las Resoluciones proferidas dentro del proceso de cobro coactivo son susceptibles de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo? y ¿dichos actos adolecen de nulidad?

¹⁹² Con fundamento en los anteriores argumentos, los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas: ¿La pensión de jubilación es diferente a la pensión de vejez?; ¿Es compatible la pensión de jubilación reconocida por el SENA con la pensión de vejez reconocida por el ISS? 3. En caso de no ser compatible ¿puede aplicarse al caso concreto la figura de la compartibilidad pensional?

¹⁹³ Para resolver los problemas jurídicos, la Sala analizó la siguiente temática: i) objeto de la pensión; ii) régimen aplicable a los funcionarios del SENA; iii) actos demandables dentro de un proceso de cobro coactivo (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2017).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Decisión¹⁹⁴

La Sala no compartió lo expuesto por el tribunal de primera instancia respecto a las resoluciones del cobro coactivo, la resolución (rechazo las excepciones) es susceptible de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. El actor al interponer la acción de nulidad y restablecimiento configuró lo normado en el numeral 4, 2 del artículo 829 del Estatuto Tributario. Esta situación jurídica impide que el acto jurídico tenga fuerza ejecutoria, se adquiere en el momento en que se decida la respectiva demanda y no se

¹⁹⁴ La jurisprudencia y legislación analizada para el caso concreto: Consejo de Estado: Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Radicado 250002325000200505491 01 (1639-08); Sección Segunda, Subsección B. consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 29 de abril de 2010. Radicado: 470012331000200101048 01 (0139-09); Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 3 de noviembre de 2011. Radicado: 250002325000200700396 01 (2089-2008); SECCION TERCERA, consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Sentencia del 17 de mayo de 2007. Radicado: 41001-23-31-000-2004-00369-01 (AP); Sección Cuarta. Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Sentencia del 2 de marzo de 2016. Radicado: 47001-23-31-000-2009-00260-01 (21444); Sección Cuarta. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Auto del 24 de noviembre de 2016. Radicado: 08001-23-33-004-2014-01164-01 (22395); Sección Primera. Sentencia del 27 de septiembre de 2001. C.P. Manuel Santiago Urueta Ayala. Rad 25000-23-27-000-1999-0211-01(6617); Sección Cuarta. Sentencia del 11 de octubre de 2012. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Rad 25000-23-27-000-2009-00143-01(18452). Corte Constitucional: Sentencia C-666 de 2000; Sentencia C-224 de 2013; Sentencia T-604 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia C-666 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Estatuto Tributario: «ART. 823. — Procedimiento administrativo coactivo. Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los artículos siguientes.». Ley 1066 de 2006: «Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario».

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

acceda a lo pretendido (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 2017).

La Sala del Consejo ordenó modificar la sentencia de primera instancia y declarar la nulidad del acto administrativo proferida por la pasiva dentro del proceso de cobro coactivo.

6. Sentencia del Consejo de Estado.

Del veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015), Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado 54001-23-33-000-2012-00030-01(21080) parte actora XXXXXX; parte pasiva: Área Metropolitana de Cúcuta Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Consejero Ponente: Doctor Martha Teresa Briceño De Valencia y los consejeros que integraron la sala: Doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y el Doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, 2015).

a. Situación fáctica

- 1) El Subdirector de Transporte Público y Valorización del Área Metropolitana de Cúcuta abrió los procesos de jurisdicción coactiva, procesos en los que libró las órdenes de pago contra los contribuyentes, por concepto de valorización. (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, 2015) En abril y mayo de 2012 se enviaron: la citación para la notificación personal de los mandamientos de pago y copia del mandamiento de pago.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 2) La actora interpuso las excepciones de “falta de ejecutoria del título”, prescripción de la acción de cobro y falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió”, la pasiva declaró no probadas las excepciones invocadas.
- 3) La actora en mayo de 2012 interpuso la Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, solicitando la nulidad de la resolución que resolvió las excepciones y decreto las medidas cautelares. En mayo de 2013 el Tribunal Administrativo profirió sentencia negando las excepciones de la demanda.

b. Problema Jurídico

¿Las certificaciones de la deuda fiscal constituyen títulos ejecutivos?

¿Si son títulos ejecutivos operó la prescripción? ¿existe incompetencia del funcionario que profirió el mandamiento de pago?

c. Decisión¹⁹⁵

La Sala decidió revocar la sentencia y ordenó anular las resoluciones demandadas y levantar el embargo registrado. Del análisis jurídico de los hechos, el acervo probatorio se determinó que las certificaciones de la deuda fiscal por concepto de valorización son instrumentos declarativos, la fuente de la obligación “sigue siendo el acto que liquidó y distribuyó la correspondiente contribución de valorización, punto de partida, además, para hacer exigible su cobro” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Nulidad y

195 D. 1604/66 D.1394/70, El Decreto 1333 de 1986, Decreto-Ley 01 de 1984, Estatuto Tributario. Sentencias Consejo de Estado: Sentencia del 12 de diciembre de 2002, Exp. 05001000000020011763 01 [N.I. 1763], C.P. Álvaro González Murcia.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Restablecimiento de Derecho, 2015). En el caso concreto el título ejecutivo data de diciembre de 1998 y la pasiva pretendía cobrar mediante las certificaciones de febrero de 2008.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

*Corte Constitucional*¹⁹⁶

1. Sentencia de la Corte Constitucional.

Del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014)., Referencia: expediente T-4269734 parte actora XXXXXX; parte pasiva: Secretaría de Hacienda del Municipio de Santiago de Tolú. Sentencia: Acción de Tutela: Revisión de Fallo. Magistrada Ponente: Doctora María Victoria Calle Correa y los magistrados que integraron la Sala Novena de Revisión: Doctor Mauricio González Cuervo y Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014).

a. Situación fáctica

- 1) En septiembre de 2008 la pasiva mediante resolución declaró a cargo de la actora la obligación de pagar los prediales causados (2000 y 2008) por los inmuebles que se encuentran a su nombre. Decisión notificada el dos (2) de febrero y el primero (1º) de abril de 2009,
- 2) La pasiva libró mandamiento de pago el diecinueve (19) de mayo de 2009, acto administrativo proferido por un abogado externo a la administración,
- 3) En septiembre de 2013 la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tolú liquidó nuevamente el predial a la actora sobre los inmuebles, por los impuestos causados entre

¹⁹⁶ Durante el período de enero de 2019 a marzo de 2020, la Corte Constitucional presentó el siguiente reporte de pretensiones reclamadas a través de tutelas relacionadas con el asunto de la investigación. Es así como, durante este período, se adujo la pretensión de la protección al debido proceso administrativo en 32.191 acciones y la nulidad de la sanción administrativa por foto comparendo de 11083 (Corte Constitucional, 2020)

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

los años 2000 y 2013. La accionante no presentó los recursos consagrados en el artículo 720 del Estatuto Tributario.

- 4) La actora interpone acción de tutela en donde solicitó: “el amparo de su derecho fundamental al Debido Proceso, y que (i) se declare que “no ha existido interrupción del término de prescripción respecto de las obligaciones tributarias [relativas a los prediales causados antes del 2008]” y, en consecuencia, (ii) se ordene a la Secretaría de Hacienda demandada que reconozca “la prescripción de [dichas] obligaciones tributarias” (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014). El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú amparó en primera instancia el derecho fundamental al Debido Proceso¹⁹⁷ a la actora, mediante sentencia del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013). Decisión que fue impugnada¹⁹⁸ por la actora. El Juzgado de segunda instancia confirmó el fallo de primera instancia.

b. Problema Jurídico

197 Como consecuencia de lo anterior, (i) declaró que “no ha existido cobro coactivo contra la titular de los derechos sobre los citados inmuebles, no existiendo en consecuencia la interrupción del término de prescripción respecto de las obligaciones tributarias”; y (ii) ordenó a la demandada “que estudie y decida de fondo la prescripción de las obligaciones tributarias a cargo de XXXX de los años fiscales [2000 al 2008]”. (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014)

198 La decisión fue impugnada por la Secretaría de Hacienda de Tolú porque, en su criterio, “el juez de tutela no es competente para debatir asuntos relacionados con el proceso de cobro coactivo, para lo cual está instituida otra jurisdicción”. Explicó que en este caso la accionante podía recurrir a mecanismos dentro del proceso de cobro para subsanar cualquier irregularidad, y que inclusive podía presentar acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa si hallaba alguna ilegalidad en los actos de ejecución. Insistió en que la tutela no se presentó para evitar algún perjuicio irremediable, en tanto la accionante no demostró que el cobro del impuesto predial menguara de manera relevante su mínimo existencial.

¿El Municipio de Santiago de Tolú – ¿Secretaría de Hacienda- violó el derecho fundamental al Debido Proceso de una persona, al cobrar los prediales causados por dos inmuebles de su propiedad? ¿a pesar de que parte de la deuda estaba prescrita para el momento de iniciarse el proceso de cobro coactivo? (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014)¹⁹⁹.

c. Decisión

La Sala decidió²⁰⁰ que la acción de tutela presentada por la accionante fue improcedente para tramitar sus pretensiones, contaba con otros medios jurídicos para declarar la nulidad de los actos que se apartaban de la legalidad.

199 Fundamento su decisión en la jurisprudencia constitucional Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia proferida el 22 de febrero de 2018, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, número único de radicación 15001 23 33 000 2012 00173-01 (20466). Sentencias del 23 de junio de 2005, expediente 14526 (Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa); del 26 de septiembre de 2007, expediente 15126 (Consejero Ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié); del 6 de octubre de 2009, expediente 16714 (Consejero Ponente: Héctor Romero Díaz); y del 30 de septiembre de 2010, expediente 17622 (Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia) [...].

200 La Sala concluye que la acción de tutela presentada por (xxxxx) es improcedente para tramitar sus pretensiones, dado que se demostró (i) que podía acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que liquidaron y facturaron el impuesto predial de sus inmuebles; y (ii) dejó caducar ese medio de defensa sin justificación alguna, toda vez que las resoluciones que declaran la obligación tributaria a su cargo fueron expedidas el diez (10) de septiembre de dos mil ocho (2008) y los mandamientos de pago fueron emitidos el diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), y de conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), la acción de nulidad y restablecimiento caduca “al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto”. Adicionalmente, (iii) la tutela no cumple el presupuesto de inmediatez, pues se presentó en un tiempo irrazonable desde que se emitieron los actos censurados. (...) En consecuencia, es válido afirmar que los jueces de instancia desbordaron sus funciones como jueces de tutela, en tanto ampararon el derecho al debido proceso de la actora y declararon que no existió interrupción de la prescripción de los prediales causados antes del dos mil ocho (2008). En este caso, es evidente que las órdenes impartidas por los jueces de instancia no tienen asidero en el plano constitucional, toda vez que las mismas no están dirigidas a garantizar directamente los derechos fundamentales supuestamente vulnerados por la Secretaría de Hacienda demandada (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014).

Corte Suprema de Justicia

1. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Del dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)., Referencia: STC17225-2019. Radicación n° 23001-22-14-000-2019-00172-01 parte actora XXXXXX; parte pasiva: Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería. Sentencia: Acción de Tutela: Recurso de Apelación. Magistrado Ponente: Doctor Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo y los magistrados que integraron la Sala: Doctor Álvaro Fernando García Restrepo, Doctor Luis Alonso Rico Puerta, Doctor Luis Armando Tolosa Villabona (Sentencia Acción de Tutela Recurso de Apelación, 2019).

a. Situación fáctica

- 1) A la actora le impusieron el pago de «arancel judicial» por un valor de \$13.607.999, con fundamento en dicha determinación, la pasiva le inició cobro coactivo para la obtención del pago.
- 2) Según el actor la pasiva omitió notificarlo sobre el arancel y el cobro coactivo. Interpuso acción de tutela reclamando la protección de Debido Proceso y defensa.
- 3) El juez de tutela de primera sentencia negó la acción impetrada, la sentencia que dio origen al arancel fue notificada debidamente y el actor no interpuso recurso a la providencia que dio por terminado el proceso (Sentencia Acción de Tutela Recurso de Apelación, 2019).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

b. Problema Jurídico²⁰¹

¿la actora no fue notificada en debida forma del arancel judicial y del inicio del cobro coactivo?, (Sentencia Acción de Tutela. Revisión, 2014)²⁰².

c. Decisión

La Sala confirmó el fallo del juez de tutela de la primera instancia, pero en lo referente al amparado, en los demás declaró la nulidad por falta de competencia²⁰³.

2. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Del doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Referencia: STP10822-2019 Radicación n.º 105999 parte actora XXXXXX; parte pasiva: División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Sentencia: Acción de Tutela. Magistrado Ponente: Doctor Eyder Patiño Cabrera y los magistrados que integraron la Sala: Doctor Jaime

201 Para resolver el problema jurídico se sustentó en la Ley 270 de 1996 art. 98y 103 / Decreto 1983 de 2017.

202 Fundamento su decisión en la jurisprudencia constitucional Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia proferida el 22 de febrero de 2018, Consejero Ponente Julio Roberto Piza Rodríguez, número único de radicación 15001 23 33 000 2012 00173-01 (20466). Sentencias del 23 de junio de 2005, expediente 14526 (Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa); del 26 de septiembre de 2007, expediente 15126 (Consejero Ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié); del 6 de octubre de 2009, expediente 16714 (Consejero Ponente: Héctor Romero Díaz); y del 30 de septiembre de 2010, expediente 17622 (Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia) [...].

203 En relación con la censura dirigida frente a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Montería, esta Corte carece de competencia para asumir el conocimiento de dicha crítica, comoquiera que a voces del artículo 103 de la Ley 270 de 1996

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Humberto Moreno Acero y Doctor Luis Guillermo Salazar Otero (Sentencia Acción de Tutela, 2019).

a. Situación fáctica

- 1) La pasiva inicio cobro coactivo contra la parte actora. En mayo de 2012 se profirió mandamiento de pago y se decretó el embargo de las cuentas del accionante.
- 2) En noviembre de 2016 finalizó el proceso coactivo por haber operado la prescripción. En enero de 2018 la actora solicitó la devolución del dinero que fue embargado.
- 3) La pasiva no esgrimió respuesta de fondo ante esto la actora promovió acción de tutela por la vulneración al Debido Proceso y de petición.

b. Problema Jurídico

¿La pasiva vulneró los derechos al Debido Proceso y de petición del interesado, ante la falta de pronunciamiento sobre la petición presentada el 12 de enero de 2018?, (Sentencia Acción de Tutela, 2019).

c. Decisión

La Sala negó la acción de tutela. Durante el traslado de la tutela se le resolvió el derecho de petición de fondo²⁰⁴.

204 No obstante, la autoridad accionada, durante el trámite del presente amparo, acreditó que mediante oficio DEAJPRO19-4834 del 1° de agosto de 2019 [enviado vía correo electrónico el 6 de agosto siguiente], le informó al accionante que: [...] no es posible acceder a su

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

3. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Referencia: STP8060-2018

Radicación 98937 parte actora XXXXXX; parte pasiva: Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca.

Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Tutela. Magistrada Ponente: Doctor Luis Antonio Hernández Barbosa y los magistrados que integraron la Sala: Doctor José Luis Barceló Camacho y Fernando Alberto Castro Caballero (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).

a. Situación fáctica

- 1) En mayo de 2015 el Juzgado 48 Penal del Circuito de Bogotá con Función de Conocimiento condenó a la actora a las penas principales de 36 meses de prisión y multa de 33.33 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tras encontrarla penalmente responsable de conductas punibles.
- 2) La actora indicó que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca inició cobro coactivo, pero no surtió en debida forma la notificación²⁰⁵.

solicitud, atendiendo lo dispuesto en el artículo 819 del Estatuto Tributario, el cual establece que lo pagado para satisfacer una obligación prescrita no puede ser materia de repetición, aunque el pago se hubiere efectuado son conocimiento de la prescripción (Sentencia Acción de Tutela, 2019).

205 Sólo tuvo conocimiento de éste el 11 de diciembre de 2017, luego de que fuera embargada su cuenta de ahorros Mi casa ya del Banco Caja Social (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).

- 3) La actora solicitó información sobre el cobro coactivo a la pasiva y agotar así los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo. La respuesta de la pasiva fue entregar copia de las planillas de entrega y de la guía de la correspondencia que indica causal de devolución “cerrado” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018). La pasiva informa que tuvo animo conciliatorio con la pasiva pero no fue posible.
- 4) La pasiva interpuso acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital salud y vida y se suspenda el cobro coactivo (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).
- 5) La tutela fue conocida en primera instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá negó el amparo. El tribunal afirmó que “la presunción de legalidad de las decisiones censuradas sólo puede ser desvirtuada en ejercicio de las acciones ordinarias previstas por el legislador. Por otra parte, señaló que no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).
- 6) La actora impugnó el fallo de primera instancia reiterando la expuesto en la acción.

b. Problema Jurídico²⁰⁶

²⁰⁶ En primer lugar, la Sala advierte cumplido el requisito de inmediatez, pues, aunque el último de los actos administrativos controvertidos fue expedido hace más de un año, la accionante manifiesta que sólo tuvo conocimiento de éstos el 11 de diciembre de 2017. Entre tanto, interpuso

¿Es procedente continuar con el cobro coactivo cuando existe una indebida notificación?²⁰⁷

c. Decisión

La Sala tuteló el derecho al Debido Proceso administrativo de la actora y ordenó dejar sin efecto las resoluciones surtidas en el cobro coactivo iniciado por la pasiva.

4. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Del doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018). Referencia: STP7756-2018
Radicación n°. 98905 parte actora XXXXXX; parte pasiva: Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia: Acción de Tutela. Magistrada Ponente: Doctora Patricia Salazar Cuéllar y los magistrados que integraron la Sala: Doctor José Francisco Acuña Vizcaya y Eugenio Fernández Carlier (Sentencia Acción de Tutela, 2018).

esta acción de tutela el 3 de mayo de 2018, es decir, dentro de un plazo razonable. Sobre el particular, la Corte Constitucional tiene establecido que el juez de tutela es competente para determinar en cada caso particular si concurren o no circunstancias que permitan excusar la presentación de la demanda en un extenso espacio de tiempo, como se evidencia en el caso examinado (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).

207 Al asumir el análisis de la situación la sala advierte que las determinaciones administrativas controvertidas podían ser discutidas a través del «medio de control» de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, la pasiva no tuvo conocimiento de éstas oportunamente, debido a los errores en que se incurrió durante el trámite de notificación” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).

Al solicitar la Corte los soportes del proceso de notificación a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca, no se adjuntaron. Por esto la Corte concluyó “que la indebida notificación de las determinaciones adoptadas al interior del proceso de cobro coactivo 2016-1301 constituye una flagrante violación del debido proceso administrativo” (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2018).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

a. Situación fáctica

- 1) La actora manifestó que el 9 de mayo de 2018, la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura le informó que adelanta en su contra el proceso de cobro coactivo radicado 2015-0500, trámite en el que se emitieron medidas cautelares.
- 2) Refirió el origen del cobro coactivo, pero en el curso del proceso de casación el demandante otorgó poder a otro profesional del derecho, a quien la Sala de Casación Laboral le reconoció personería para actuar en auto del 28 de enero de 2015 (Sentencia Acción de Tutela, 2018).
- 3) Las decisiones que se tomaron dentro del proceso de casación no le fueron comunicadas, motivo por el cual no tuvo conocimiento de la multa.
- 4) Solicitó con la acción de tutela el amparo del derecho al Debido Proceso y se le ordene a la pasiva que deje sin efecto el auto que ordenó la multa y cese el cobro coactivo.

b. Problema Jurídico²⁰⁸

¿es procedente invocar el amparo constitucional cuando no se cumple con el requisito de subsidiariedad que rige la acción de tutela?

c. Decisión

²⁰⁸ Para resolver el conflicto se sustentó en la Sentencia de la Corte Constitucional T-177/11.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

La Sala negó la acción de tutela, el actor no demostró que acudió a otras instancias judiciales para resolver la situación que le aqueja.

5. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Del diecinueve (19) de abril dos mil diecisiete (2017). Referencia: STL5668-2017.

Radicación n° 72117 parte actora XXXXXX; parte pasiva: La Nación – Ministerio del Trabajo - Oficina Jurídica – Grupo Cobro Coactivo. Sentencia: Recurso de Apelación Acción de Tutela. Magistrada Ponente: Doctor Clara Cecilia Dueñas Quevedo y los magistrados que integraron la Sala: Doctor Gerardo Botero Zuluaga. Doctor Jorge Mauricio Burgos Ruiz, Doctor Fernando Castillo Cadena, Doctor Rigoberto Echeverri Bueno, Doctor Luis Gabriel Miranda Buelvas y el Doctor Jorge Luis Quiroz Alemán (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2017).

a. Situación fáctica

- 1) La pasiva adelantó en su contra proceso coactivo para obtener el pago de una multa impuesta en junio de 2013. En julio de 2013 se libró mandamiento de pago, acto que no se notificó de debida forma.
- 2) Formuló el incidente de nulidad por indebida notificación, petición rechazada conforme a lo establecido en el art. 826 del ET. Surtió los recursos de ley, pero fueron desestimados (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2017).
- 3) Interpuso acción de tutela para que se le protegieran los derechos al Debido Proceso y se dejará sin efecto los actos administrativos surtidos en el cobro coactivo.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

4) La Sala Civil - Familia - Laboral del Tribunal Superior de Neiva negó la acción de tutela, no se configuró la vulneración del derecho al Debido Proceso en el entendido que la notificación se ajustó al procedimiento administrativo. La actora impugna la decisión.

b. Problema Jurídico²⁰⁹

¿Al existir un defecto procedimental en la notificación del auto que libro el mandamiento de pago lo actuado en el cobro coactivo queda sin efecto jurídico?

c. Decisión

La Sala confirmó el fallo impugnado. La pasiva fue notificada conforme a lo reglado en el Estatuto Tributario, se desarrolló el procedimiento definido en el Estatuto Tributario²¹⁰, toda vez, que es la norma especial y no el regulado en el Código General del Proceso. la acción de tutela, el actor no demostró que acudió a otras instancias judiciales para resolver la situación que le aqueja.

6. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

209 Para resolver el conflicto se sustentó en la Sentencia de la Corte Constitucional T-177/11.

210 Analizado lo anterior, advierte la Sala que la protección invocada no puede encontrar resguardo en esta excepcional vía, toda vez que, si bien se generó un reporte fallido de la correspondencia enviada a las direcciones registradas por la ejecutada, lo cierto es que el trámite de dicha comunicación se surtió a través de medio electrónico, conforme lo establece el artículo 826 del Estatuto Tributario, situación que no invalida la notificación realizada (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2017).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Del veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014). Referencia: STC9797-2014.

Radicación n° 11001-22-03-000-2014-01070-01 parte actora XXXXXX; parte pasiva:

Fiscalía General de la Nación –Grupo Coactivo-. Sentencia: Recurso de Apelación

Acción de Tutela. Magistrado Ponente: Doctor Luis Armando Tolosa Villabona y los

magistrados que integraron la Sala: Doctor Jesús Vall De Rutén Ruiz, Doctora

Margarita Cabello Blanco, Doctor Ruth Marina Díaz Rueda, Doctor Álvaro Fernando

García Restrepo, Doctor Fernando Giraldo Gutiérrez y el Doctor Ariel Salazar Ramírez

(Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2014).

a. Situación fáctica

- 1) A la actora se le impuso una sanción que se originó en un procedimiento disciplinario²¹¹.
- 2) La pasiva dio inicio al cobro coactivo, acto administrativo notificado en forma indebida a criterio de la actora.
- 3) La actora interpuso acción de tutela invocando la protección del derecho al Debido Proceso.

²¹¹ impuesta en el disciplinario No. 15194, decisión emitida por la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2014).

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

- 4) El juez de tutela de primera instancia negó la acción impetrada por incumplirse el requisito de subsidiariedad²¹².

b. Problema Jurídico²¹³

¿existió indebida notificación en el cobro activo?

c. Decisión

La Sala confirmó el fallo impugnado. En el análisis jurídico y en la revisión del acervo probatorio²¹⁴ se determinó que la pasiva cumplió al proceso de notificación conforme a la norma y llama la atención que la actora contaba con otros medios²¹⁵ para cuestionar la legalidad de las decisiones de la administración con las que no estaba conforme.

212 el petente debió reclamar “(...) la declaración de nulidad de lo actuado ante la misma administración para que se subsanara de existir la deficiencia (...) y de otro; es evidente que (...) se censura un acto administrativo por demás revestido de presunción de legalidad, lo que hace improcedente la petición tutelar, pues si la parte actora considera que la determinación que allí se adoptó es desacertada y, en su lugar, no resultaba oportuno emitir dicha orden (...), tiene a su haber las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...)”.(Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2014)

213 Para resolver el conflicto se sustentó en la Sentencia de la Corte Constitucional T-177/11.

214 Téngase en cuenta que la primera actuación concluyó con providencia de 15 de abril de 2008, confirmada el 27 de noviembre del mismo año, mediante la cual se sancionó al actor con suspensión de cuarenta (40) días de su cargo; y en la segunda, se emitió auto de 4 de diciembre de 2013, disponiéndose seguir adelante la ejecución impulsada para el cobro de los salarios a los cuales se convirtió dicho correctivo (fls. 27 al 29, cdno. 1). (Sentencia Recurso de Apelación Acción de Tutela, 2014).

215 “(...) el actor contó con otros instrumentos legales para procurar la defensa de los derechos cuya conculcación alegó, pues tuvo la posibilidad de atacar la actuación en sede judicial (...) En efecto, pudo acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, y discutir por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la legalidad del acto (...), escenario en el que, incluso, pudo aducir los defectos que endilga a la notificación de la Resolución 001 de 29 de abril de 2011 para que el juez de lo contencioso administrativo estableciera si fue irregular dicha

notificación y si en efecto ocurrió o no la caducidad de la acción. ‘El Consejo de Estado ha admitido que en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se exponga la indebida notificación de los actos administrativos para que dicha autoridad establezca si caducó o no el plazo para ejercer dicho medio de control (...), mecanismo al cual debió acudir una vez tuvo conocimiento del memorado acto administrativo (...)’.

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

Apéndice B.

| N.º | Entidad | Fecha de Envío | Fecha de Recepción Rta. Dcho Petición | Petición Cobro Coactivo/Excepciones/ Jurisdicción coactiva | Respuesta | Observación |
|-----|--|----------------|---------------------------------------|--|------------------|---|
| 1 | IBAL S.A E.S. | 26/07/20 | 18/08/20 | Período incompleto | Parcial | |
| 2 | Acueducto de Bogotá | 26/07/20 | 11/08/20 | - | No hay respuesta | Debe ser requerida directamente por la Universidad |
| 3 | Acueducto, alcantarillado y saneamiento básico de Sabana de Torres | 26/07/20 | 24/08/20 | Período incompleto | Parcial | |
| 4 | Aeronáutica Civil | 24/07/20 | 12/08/20 30/08/20 | Período incompleto | Parcial | |
| 5 | Agencia Nacional de Hidrocarburos | 24/07/20 | 19/08/20 | | Completa | |
| 6 | Alcaldía de Medellín | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 7 | Autoridad Nacional de TV | 24/07/20 | 28/07/20 | - | Insatisfactoria | La entidad está en liquidación |
| 8 | Colpensiones | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 9 | Contraloría General | 24/07/20 | 11/09/20 | | Satisfactoria | |
| 10 | Departamento administrativo de la Función Pública | 26/07/20 | 21/08/20 | - | Insatisfactoria | No realizan cobro coactivo, sin embargo, cuentan con Manual de Cartera. |
| 11 | Departamento administrativo de Planeación | 26/07/20 | 26/08/20 | | Completa | Sustracción de materia. |
| 12 | Departamento Administrativo de Presidencia | 26/07/20 | 14/08/20 | - | Insatisfactoria | No está estructurada la Oficina |
| 13 | Departamento Administrativo de la Prosperidad Social | 26/07/20 | 07/09/20 | - | Completa | |
| 14 | Dian | 29/07/20 | 24/08/20 10/09/20 | Todas las seccionales no dieron respuesta | Parcial | |
| 15 | Distrito Especial de Cartagena | 26/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 16 | Distrito Especial de Santa Marta | 26/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 17 | EMDUPAR | 24/07/20 | 6/08/20 | - | Insatisfactoria | No se demostró vínculo con la universidad. |
| 18 | Foncep | 24/07/20 | 10/08/20 | Global no discriminada | Insatisfactoria | |
| 19 | Gobernación de Caldas | 24/07/20 | 29/07/20 | | Insatisfactoria | Petición irracional |

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | | | | | | |
|----|--|----------|-------------------|------------------------|------------------|--|
| 20 | Gobernación de Cundinamarca | 24/07/20 | 21/08/20 26/08/20 | | Completa | |
| 21 | Gobernación de Guajira | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 22 | ICBF | 24/07/20 | 29/07/20 | - | Insatisfactoria | Debe ser requerida directamente por la Universidad |
| 23 | IDU | 24/07/20 | 24/08/20 | - | Insatisfactoria | |
| 24 | Instituto Financiero del Casanare | 26/07/20 | 27/07/20 | | Respuesta | No ejercen la función de recaudación |
| 25 | Ministerio de Comercio | 24/07/20 | 28/07/20 4/09/20 | Global no discriminada | Parcial | |
| 26 | Ministerio de Defensa | 26/07/20 | 28/07/20 | | Satisfactoria | |
| 27 | Ministerio de Educación Nacional | 26/07/20 | 18/08/20 | | Completa | |
| 28 | Ministerio de Minas y energía | 24/07/20 | 6/08/20 | Global no discriminada | Insatisfactoria | |
| 29 | Ministerio de Hacienda | 29/07/20 | 7/09/20 | | Satisfactoria | |
| 30 | Municipio de Becerril | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 31 | Municipio de Caloto | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 32 | Municipio de Cimitarra (Ster) | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 33 | Municipio de Envigado | 24/07/20 | 28/07/20 | - | Pendiente | Ampliación de Términos |
| 34 | Municipio de Girardot | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 35 | Municipio de Jumbo | 24/07/20 | 14/08/20 7/09/20 | | Satisfactoria | |
| 36 | Municipio de Ricaute | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 37 | Municipio de San Pedro (Valle) | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 38 | Municipio de Soledad (Atlántico) | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 39 | Municipio de Tolú | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 40 | Municipio Palmar de Varela (Atlántico) | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 41 | Municipio Santa Rosa de Cabal | 24/07/20 | 20/08/20 | - | Incompleta | |
| 42 | Secretaria de Hacienda de Bogotá | 29/07/20 | 25/08/20 | - | Completa | |
| 43 | Secretaria de Tránsito de Barranquilla | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |

EL COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO Y EL DEBIDO PROCESO

| | | | | | | |
|----|--|----------|-------------------|------------------------|------------------|--------------------------|
| 44 | Secretaria Distrital de Movilidad | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 45 | Sena | 24/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 46 | Serviciudad | 26/07/20 | 26-08/20 | - | No hay respuesta | Información bajo reserva |
| 47 | Superintendencia de Industria y Comercio | 26/07/20 | 24/08/20 22/09/20 | | Satisfactoria | |
| 48 | Superintendencia de Notariado y Registro | 26/07/20 | 31/07/20 | Global no discriminada | Insatisfactoria | |
| 49 | Superintendencia de Servicios Públicos | 26/07/20 | 20/08/20 23/09/20 | | Satisfactoria | |
| 50 | Superintendencia de Sociedades | 26/07/20 | 4/09/20 | | Satisfactoria | |
| 51 | Superintendencia de Transporte | 26/07/20 | - | - | No hay respuesta | |
| 52 | Superintendencia Financiera | 26/07/20 | 3/09/20 | Período incompleto | Parcial | |
| 53 | Universidad de Santander | 24/07/20 | 24/08/20 | | Satisfactoria | |

Fuente: elaboración propia.