

**HACIA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA EFECTIVA PARA EL  
PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO EN COLOMBIA**

**JOHANA ANDREA ALMEYDA GONZÁLEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA  
2006**

**HACIA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA EFECTIVA PARA EL  
PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO EN COLOMBIA**

**JOHANA ANDREA ALMEYDA GONZÁLEZ**

**Monografía para optar al título de  
Abogada**

**DIRECTORA  
Dra. OLGA CECILIA GONZÁLEZ NORIEGA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA  
2006**

## CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCION	9
1. GENERALIDADES DE LA JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA	13
1.1 CONCEPTO, NOCION Y DEFINICION	13
1.2 CARACTERISTICAS	16
1.3 FUNCIONARIOS COMPETENTES	18
1.3.1 A nivel nacional	18
1.3.2 A nivel departamental	21
1.3.3 A nivel distrital	21
1.3.4 A nivel municipal	22
2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA	23
2.1 EL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCION COACTIVA EN LA CONSTITUCION DE 1991	23
2.2 EVOLUCION NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO POR JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA	27
3. LOS PROCESOS DE EJECUCION POR JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA	41
3.1 EL PROCESO EJECUTIVO FISCAL PROPIAMENTE DICHO O EJECUTIVO POR JURISDICCION COACTIVA	41
3.1.1 Títulos ejecutivos fiscales	42
3.1.2 Trámite del proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva	45
3.1.3 Excepciones que proceden	52

	Pág
3.1.4 Terminación anormal del proceso	55
3.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO	55
3.2.1 Títulos ejecutivos fiscales. Vías principales para discutirlos	55
3.2.2 Trámite del proceso administrativo coactivo	57
3.2.3 Excepciones que proceden	59
3.2.4 Terminación anormal de este proceso	61
3.2.5 Cobro contra entidades públicas	62
3.2.6 De la contribución de valorización	63
3.3 EL PROCESO COACTIVO FISCAL FINANCIERO	65
3.3.1 Títulos ejecutivos fiscales	66
3.3.2 Trámites específicos	67
3.3.3 Acciones revocatorias por insuficiencia de bienes	70
3.3.4 Remisión a otras fuentes normativas	71
4. PRINCIPIOS RECTORES Y FINES QUE DEBEN ORIENTAR EL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA	72
4.1 PRINCIPIOS RECTORES	73
4.1.1 Principio de legalidad	75
4.1.2 Principio del debido proceso	75
4.1.3 Principio de imparcialidad	77
4.1.4 Principio de proporcionalidad	78
4.2 FUNCIONARIO EJECUTOR, DIRECTOR ACTIVO	79

	Pág
4.3 EL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCION COACTIVA, GERENCIA DE INTERESES PÚBLICOS	81
4.4 ESTATUTO ÚNICO DE JURISDICCIÓN COACTIVA	83
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFIA	101

## TÍTULO: HACIA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA EFECTIVA PARA EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO EN COLOMBIA\*

ALMEYDA GONZÁLEZ, Johana Andrea\*\*

Jurisdicción.  
Ejecución coactiva.  
Administración.  
Estado Social de Derecho.

La ejecución coactiva obedece al reconocimiento de un privilegio posicional de la administración, consistente en eximirla de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor.

Esta institución es verdadera jurisdicción, pues la administración encargada de ejercerla, esta dotada de los poderes de decisión, ejecución, coerción y documentación, desempeña atribuciones relativas a un juzgador, que a la vez es "parte" en el proceso: esa es la exorbitancia.

En Colombia nunca ha existido una organización de la jurisdicción coactiva expedida en un acto único legal, sino que a medida de las necesidades de la Administración, por medio de muchas leyes diversas y dispersas se ha legislado sobre su desarrollo.

El objetivo general es diseñar una estrategia para la unificación de reglas y criterios que orienten el procedimiento de cobro coactivo que se desarrolla actualmente en Colombia. Como propósitos específicos se busca estudiar el fundamento constitucional y legal; analizar los distintos procesos de cobro coactivo, así como formular los principios rectores y fines que lo legitimen. Finalmente se plantea un Estatuto Único regulador del cobro coactivo en Colombia, para que este se desenvuelva ágilmente y haga operante el entorno proteccionista estructurado en la Constitución vigente.

La definitiva vocación del presente proyecto está en presentar una guía didáctica que valiéndose de los métodos descriptivo y jurídico propositivo, reúna en un orden lógico el desarrollo de un procedimiento expedito, claro y racional.

El monopolio de la resolución coactiva de conflictos por parte del Estado, tiene como fundamento la efectividad en la solución de los mismos. Es legítimo dicho monopolio si cumple con unos parámetros mínimos, referidos a los criterios que se deben observar para la consecución del equilibrio entre la efectividad de la administración y la protección de los derechos de los administrados.

\*Monografía.

\*\*ALMEYDA GONZÁLEZ, Johana Andrea. Hacia el diseño de una estrategia efectiva para el procedimiento de cobro coactivo en Colombia. Bucaramanga, 2006., 101 p. Monografía (Abogada). Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política.

TITLE: TOWARD THE DESIGN OF AN EFFECTIVE STRATEGY FOR THE PROCEDURE OF  
COERCIVE COLLECTION IN COLOMBIA \*

ALMEYDA GONZÁLEZ, Johana Andrea \* \*

Jurisdiction.  
Coercive execution.  
Administration.  
Social state of Right.

The coercive execution obeys the recognition of a privilege posicional of the administration, consistent in exempting it of taking the matter to the knowledge of the judges, to achieve her directly the execution of certain obligations to its favor.

This institution is true jurisdiction, because the administration in charge of exercising it, this endowed with the powers of decision, execution, coercion and documentation, carry out relative attributions to a juzgador that at the same time is "it leaves" in the process: that it is the exorbitance.

In Colombia an organization of the coercive jurisdiction sent in a legal unique act has never existed, but rather to measure of the necessities of the Administration, by means of many diverse laws and you are dispersed it has legislated on its development.

The general objective is to design a strategy for the unification of rules and approaches that guide the procedure of coercive collection that is developed at the moment in Colombia. As specific purposes it is looked for to study the constitutional and legal foundation; to analyze the different processes of coercive collection, as well as to formulate the principles rector and ends that legitimate it. Finally he/she thinks about a Statute Only regulator of the coercive collection in Colombia, so that this it is unwrapped agilely and make operante the environment protective structured in the effective Constitution.

The definitive vocation of the present project is in presenting a didactic guide that being been worth of the methods descriptive and juridical purpose, gather in a logical order the development of an expedite, clear and rational procedure.

The monopoly of the coercive resolution of conflicts on the part of the State, has like foundation the effectiveness in the solution of the same ones. It is legitimate this monopoly if it fulfills some minimum parameters, referred to the approaches that should be observed for the attainment of the balance between the effectiveness of the administration and the protection of the rights of those administered.

\* Monograph.

\* \* ALMEYDA GONZÁLEZ, Johana Andrea. Toward the design of an effective strategy for the procedure of coercive collection in Colombia. Bucaramanga, 2006., 101 p. Monograph (Lawyer). Industrial University of Santander. Ability of Human Sciences. School of Right and Political Science.

## INTRODUCCIÓN

Es de resaltar la significativa particularidad de la administración en cuanto que tiene la posibilidad de ejecutar el acto por la fuerza, sin intervención del órgano judicial. Es lo que los administrativistas llaman la ejecutividad o autotutela ejecutiva, que no es más que aquella potestad por la cual la administración ejecuta forzosamente sus actos, sin intervención de los jueces, imponiéndose coactivamente a la voluntad del obligado.

Dicha autotutela ejecutiva o jurisdicción coactiva se configura como un privilegio exorbitante de la administración, para que ella proceda directamente y ante sí misma al cobro de sus acreencias, sin necesidad de acudir a otro órgano del Estado. La jurisdicción coactiva es un complemento de las cualidades de la administración orientado por el carácter público y el interés general que persigue y de allí expresa su capacidad ejecutoria.

De igual manera, dicho privilegio adquiere relevancia, pues de no existir, la administración pública tendría que recurrir a la rama judicial, en caso de que el particular se obstinara en no cumplir el mandato gubernativo plasmado en un acto debidamente producido, paralizando la actividad administrativa y entorpeciendo su desarrollo normal.

Sin embargo, debido a la ausencia de una organización del procedimiento de jurisdicción coactiva expedida en un acto unitario y uniforme, el desarrollo de dicho privilegio posicional ha quedado sometido a la apreciación valorativa de los funcionarios que lo ejercen, por lo cual, no se puede garantizar una seguridad jurídica, pues el derecho como su aplicación se vuelven inciertos.

Respecto al propósito general de la presente monografía, se busca diseñar una estrategia para la unificación de reglas y criterios que orienten el procedimiento de cobro coactivo que se desarrolla actualmente en Colombia, orientada a la consecución del equilibrio entre la efectividad que requiere la actividad de la administración y la protección de los derechos de los administrados.

Como objetivos específicos, se persigue en primer momento, estudiar el fundamento constitucional y legal que ha tenido en Colombia el procedimiento de

jurisdicción coactiva, para resaltar el desarrollo y la importancia de esta institución que busca sanear la cartera que pueda tener el Estado por el no pago oportuno de las obligaciones expresas, claras y exigibles a su favor.

Igualmente, ésta monografía pretende analizar los distintos procesos de cobro coactivo implementados actualmente en Colombia, destacando sus aspectos relevantes, presentando una exposición documentada y sistemática de las disposiciones que reglamentan dichos procesos, lo cual reviste destacado interés no sólo procedimental sino sustancial, para propiciar el estudio, profundización y la especial atención por parte de los profesionales del derecho que forma la escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, aspecto éste, que se ajusta a los objetivos del programa de derecho de esta prestigiosa Universidad que “forma juristas de alta calidad ética y política en un contexto orientado por la reflexión crítica”.

Así mismo, se encamina el proyecto a plantear los principios rectores y fines para el desarrollo del procedimiento de jurisdicción coactiva en Colombia, para el logro de una organización administrativa racional y ordenada en su ejercicio a asegurar el cumplimiento y la vigencia de los fines estatales.

Los objetivos expuestos anteriormente, resaltan la importancia de la presente monografía, toda vez ella finalmente plantea un Estatuto Único regulador del cobro coactivo en Colombia, que busca suplir las falencias que hasta el momento presenta dicho proceso y garantizar su desarrollo con arreglo a las debidas formas procesales y de derecho para que éste no solo se desenvuelva ágilmente, sino que haga operante el entorno proteccionista estructurado en la Constitución.

Esto hace entrever que en el procedimiento de jurisdicción coactiva llevado a cabo por la administración, las reglas fundamentales tienen papel de primer orden en la hermenéutica jurídica ya que precisan el alcance de la institución o del contexto normativo, lo que hace de las mismas, poderosas directrices para el operador jurídico y verdaderos derechos para el administrado.

No se trata de un cambio cuantitativo, en cuanto a mayor producción de leyes o normas reguladoras, sino de un cambio cualitativo de carácter estructural, que cambia el sistema desde adentro; no sólo se hace más uso del derecho, sino que él se transforma por las necesidades de un Estado garantista, en el que ya no es posible hablar de ley abstracta y general, pues la ley cada vez debe responder más a soluciones coyunturales, y dirigirse a remediar problemas determinados ya presentes. La relevancia de la instrumentalización del derecho trae como

consecuencia la vinculación de la justicia y la administración a la ley, y por tanto la jurisdicción coactiva tiene que ejercer cada vez más una intensa actividad hermenéutica, orientada por principios de carácter normativo caracterizados por una textura abierta, a la cual es necesario darle contenido.

La definitiva vocación del presente proyecto está en garantizar la claridad y el procedimiento expedito, como garantía no solo para la administración sino para el ciudadano y su representante, que permita preservar un orden justo y afianzar la credibilidad en esta institución del Estado.

En el primer capítulo, se van a plantear los aspectos generales de la jurisdicción coactiva, que permiten visualizar su autonomía e independencia, afirmando la existencia del referido poder exorbitante, con caracteres propios, puesto que tal facultad de la administración que se moviliza cada vez que se crea una obligación a su favor, tiene un contenido sustancial propio, como son sus instituciones, doctrina y jurisprudencia, y de otra parte, tiene un contenido procesal como son sus requisitos, trámites, que obligan a la jurisdicción coactiva a justificarse por el respeto a los límites y atribuciones legales que pautan su actuación y por la consecución del bien común al cual debe su existencia.

En el segundo capítulo, se realiza un estudio jurídico sobre la estructura y funcionamiento de la jurisdicción coactiva en Colombia, en el que se debe resaltar el cuidado que se ha tenido en la mención de las normas comentadas, en lo que se refiere a su vigencia, modificación o declaración de inconstitucionalidad; para el efecto se consideran las principales disposiciones legales vigentes que son aplicables al procedimiento de cobro, en el que adquiere gran incidencia el modelo de Estado adoptado en Colombia por la Constitución de 1991 para instituir las directrices de dicho procedimiento. Ese desarrollo constitucional plasmó por primera vez en la Carta Política el cobro coactivo en Colombia, en el que se logra configurar un todo coherente al final de la investigación, y se espera que ésta sea la sensación que quede al lector que tenga la deferencia de adentrarse en el discurso.

Hace parte importante en este proyecto el tema abordado en el tercer capítulo, esto es, el estudio de los diferentes procesos de ejecución por jurisdicción coactiva que se llevan a cabo actualmente en Colombia, los cuales debe aplicar la administración, dando cumplimiento a una gran cantidad de normas frecuentemente contradictorias, cuya prevalencia sólo puede determinarse mediante una interpretación de carácter valorativo que, por lo mismo, tampoco puede garantizar una seguridad jurídica.

Es éste punto, el de considerar los procedimientos, factores de legitimación del ejercicio del poder en un Estado Social de Derecho, lo que ha llevado a escoger este concepto y sobre todo, la manera como el mismo afecta el ejercicio de la administración pública de administrar justicia.

Por lo demás, a lo largo de la presente monografía se podrá observar como el procedimiento de cobro coactivo se va dinamizando y formando una estructura vital de conveniencia y de razón de ser, que le brinda la dimensión integral que requiere para efectivizar su gestión, consideraciones éstas que se resaltan en el último capítulo.

Si se admite que el procedimiento de jurisdicción coactiva se configura como el instrumento encargado de ejecutar las políticas del Estado para el cumplimiento de sus fines esenciales en beneficio de la sociedad, es evidente que debe propenderse por imprimirle un carácter más dinámico en el desarrollo de la misión que le corresponde y es aquí donde se plantea como propuesta un estatuto único de procedimiento de cobro coactivo, que se enmarca dentro de la órbita de la armonía entre la eficacia de la función gubernamental, con todo su complejo coactivo y el diseño garantista de la Carta Política.

Debido a la vasta extensión de la tarea emprendida y la escasa bibliografía sobre la materia, así como en razón de mis naturales limitaciones, seguramente esta obra contiene vacíos y equivocaciones, por lo cual, solicito que este trabajo se considere más bien como un proyecto de estudio jurídico sobre la Jurisdicción Coactiva y la Administración Pública antes que como una obra acabada de Derecho.

Con estas consideraciones previas, se espera entregar a la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, una obra técnicamente presentada, sencilla, de fácil comprensión y de útil ayuda.

## 1. GENERALIDADES DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA

### 1.1 CONCEPTO, NOCIÓN Y DEFINICIÓN

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

La Corte Constitucional en Sentencia C-666 de 2000, al respecto manifestó:

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...<sup>1</sup>.

Dentro de las prerrogativas reconocidas a la administración por el legislador está la de hacer cumplir sus propias decisiones una vez se encuentren en firme, y cuando se trate de situaciones específicas que involucren créditos a favor de aquella, le concedió la herramienta de su cobro directo sin acudir al juez ejecutivo. Este procedimiento excepcional que le permite a la administración ser juez y parte obedece al interés general, pues está comprometido el derecho a la propiedad del Estado.

Es decir, la jurisdicción coactiva se traduce en una manifestación del ejercicio de los poderes exorbitantes de la administración, y se ejerce respecto de obligaciones surgidas de actos de soberanía del Estado.

En efecto, la jurisdicción coactiva es una prerrogativa del Estado denominada "privilegio exorbitante", pues permite que el Estado no tenga que acudir como un simple particular a demandar por el juicio ejecutivo común, lo cual entorpecería su

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 8 de junio de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

cometido, ya que es bien sabido el cúmulo de procesos que atestan los despachos judiciales.

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia ha establecido:

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

Cabe recordar que la regla general consiste en que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces, y por ello, ciertamente constituye una excepción el hecho de que sea la propia administración la que esté investida del poder para hacer ejecutar directamente ciertos actos, convirtiéndose de esta forma en juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales.

Así mismo, el Consejo de Estado al referirse a la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva ha manifestado:

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 el principio de

---

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Negocios Generales. Providencia del 13 de agosto de 1936- G.J. N° 1911, p. 882

la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley...<sup>3</sup>.

En general, la actuación de la administración está limitada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y a garantizar los derechos de las personas y solo si ésta cumple con los ellos, su actuación está ajustada a la ley, pues este privilegio no va hasta pretermitir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas.

En este aspecto, es importante traer a colación lo establecido por la Corte Constitucional:

...tal privilegio posicional comporta una excepcionalidad que no tiene por qué ser aberrante, ni la administración debe transformarse en un sujeto justiciable igual que los ciudadanos, ni la doble prerrogativa es por naturaleza incompatible con una acabada tutela judicial efectiva. La excepcionalidad significa que ese status de poder debe limitarse y condicionarse para servir a la realización de los cometidos que corresponden a la administración en el seno del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>4</sup>.

Entonces, surge la pregunta: ¿cual es la finalidad de una ejecución por parte del Estado? No se trata solamente de hacer efectiva una obligación expresa, clara y actualmente exigible sino de recoger bienes que van a contribuir a la satisfacción de los fines esenciales del Estado (artículos 2 y 365 de la Constitución Política) y además, en la que se procura proteger la pronta y cumplida administración de justicia como derecho fundamental del ejecutante, sin maniobras dilatorias.

Dentro de la filosofía y estructura del Estado, la relación que éste comporta con los entes a él subordinados es correlativa, lo que hace que existan para los dos derechos y obligaciones que deben cumplirse y respetarse. Una de las obligaciones mas claras que las personas amparadas dentro del ámbito de protección y soberanía de un Estado tienen para con él, es la obligación tributaria cuyo cobro se realiza a través de la jurisdicción coactiva.

---

<sup>3</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Anales 407-408. T. LXIX, junio 15 de 1965, p. 297

<sup>4</sup> COLOMBIA .CORTE COSTITUCIONAL. Sentencia C-909 de 29 de octubre de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Frente al nacimiento del crédito fiscal la Corte Constitucional en la ya mencionada Sentencia C-666 de 2000 determina que depende de dos fenómenos: a) que se verifique determinado hecho atribuible a determinado sujeto y b) que de acuerdo con la ley ese hecho tenga la virtud de vincular al sujeto a quien se imputa su verificación, con el sujeto a quien se debe dar cierta cantidad de dinero a título de impuesto o sujeto activo. Por lo que es necesario que el poder sancionador del Estado disponga de un sistema apto para hacer efectivos coercitivamente derechos ciertos que tiene a su favor, mediante el proceso de jurisdicción coactiva.

Este proceso de jurisdicción coactiva, que se surte ante la administración pública, reúne instrumentos por medio de los cuales se debe adelantar el cobro coactivo de las deudas fiscales, debe orientarse dentro del marco establecido por los principios básicos de un Estado de Derecho, que a la vez señalan los lineamientos de un debido proceso.

De todo lo anterior cabe concluir que la jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la administración, consistente en eximir la de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor.

## 1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA

- ◆ Esta jurisdicción es desarrollada constitucionalmente y atribuida por medio de ley a las entidades públicas para que ejerzan directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor. Sin embargo, hay un caso excepcional de atribución de competencias por normas de inferior jerarquía, pues el Decreto 1604 de 1996 en el inciso segundo del artículo 14, faculta a la Nación, a los Departamentos, a los Municipios y al Distrito Especial de Bogotá, para crear por medio de ordenanzas, los cargos de los funcionarios que han de conocer de los procesos de jurisdicción coactiva, por razones de deudas fiscales vinculadas con la contribución de valorización, pero sólo en cuanto a la tramitación administrativa.
- ◆ Los funcionarios que la pueden ejercer están taxativamente señalados en la Constitución y en la ley. De esta manera, el principio de legalidad y la potestad exorbitante de cobro coactivo, se relacionan íntimamente entre sí, pues la potestad coactiva se explica, se justifica, se orienta y se estructura en virtud del

principio de legalidad. Sin la atribución de legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar.

- ◆ Por motivos muy restringidos, de interés público, la Constitución y la ley permiten que sea el propio acreedor (estatal) el que ejecute a su deudor. De allí se desprende la exorbitancia de la jurisdicción coactiva, pues dicha función se otorga a las entidades públicas, con el fin de que mediante dicho procedimiento, aseguren la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por parte de los órganos de la administración.
- ◆ Esta jurisdicción solo procede para el recaudo de las obligaciones taxativamente señaladas como de tipo fiscal por las normas legales. Dichas deudas fiscales son sólo las derivadas de causas diferentes a los contratos estatales; Esto debido a que las que se originen como efecto de los contratos estatales, son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativa, según lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- ◆ Tal jurisdicción carece de un aparato judicial propio, el cual es reemplazado en situaciones concretas por un funcionario investido legalmente, para ejercer esta potestad exorbitante. Por lo anterior, no existe dentro de la jurisdicción coactiva organización vertical ni jerarquía alguna.
- ◆ También adolece de un proceso propio; el que existe es un híbrido, tomado de los códigos Procesal Civil y Contencioso Administrativo. Por esta razón, se hace necesaria la creación de un Estatuto Único que establezca un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución de 1991.
- ◆ Existe sobre este tipo de procesos, un control jurisdiccional ejercido por lo contencioso administrativo, en defensa del Estado de Derecho para prevenir posibles absurdos en que incurran los servidores públicos, investidos de la jurisdicción en estudio.

## 1.3 FUNCIONARIOS COMPETENTES

### 1.3.1 A nivel nacional:

➤ Dentro de la rama ejecutiva:

- ◆ De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la autoridad competente, otorgará poder a funcionarios profesionales del derecho de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.

Las palabras "y vinculados" de esta norma fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, pero en el entendido de:

...la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, únicamente en cuanto a los aludidos recursos...<sup>5</sup>

- ◆ La Ley 142 de 1994, a partir de criterios claramente subjetivos, confirió jurisdicción coactiva solo a las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales.

No obstante el anterior criterio, el doctor Velásquez asevera:

...una interpretación sistemática de la ley, nos permite afirmar, cuando menos, que también otros prestadores oficiales de servicios públicos

---

<sup>5</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 8 de junio de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

domiciliarios, específicamente, los municipios y eventualmente la Nación, en tanto se erijan como operadores de estos servicios, tienen igual competencia. Para nosotros es claro, en desarrollo del criterio general de la igualdad jurídica de los operadores de los servicios domiciliarios, según lo reza el artículo 3° de la Ley 142 de 1994, que también los demás operadores públicos deben ser titulares de la potestad de la jurisdicción coactiva. No existe ninguna razón valedera salvo la literalidad del artículo 130 de la ley, para concluir en contrario. En principio entonces, podemos concluir que en materia de servicios públicos domiciliarios, los operadores de naturaleza oficial, sin ningún distingo, están revestidos de jurisdicción coactiva. Los operadores de naturaleza jurídica mixta o privada, en cambio, se encuentren al margen de dicha potestad...<sup>6</sup>

- ◆ Las entidades administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida, creadas con base en la Ley 100 de 1993, también tienen competencia para hacer efectivas sus acreencias fiscales (Ley 100 de 1993 artículos 24 y 57).
  
  - ◆ La Unidad Administrativa Especial, denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN: Decreto 624 de 1989, artículo 823 y Decreto 2117 de 1992, artículo 1°. Hoy en razón del Decreto 1693 de 1997, esta Dirección de Impuestos y Aduanas se separó funcionalmente, en dos direcciones: La de Impuestos y la de Aduanas. En lo relacionado con la competencia funcional para exigir 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, son competentes los siguientes funcionarios: El subdirector de cobranzas de la DIAN (Decreto 2117 de 1992, artículo 66, literal d); los administradores de impuestos y los jefes de las dependencias de cobranzas (Decreto 624 de 1989, artículo 824). También serán competentes los funcionarios de las dependencias de cobranzas y de recaudación de impuestos nacionales a quienes se les deleguen estas funciones (artículo 824 del Estatuto Tributario).
- Dentro de los organismos de control o de fiscalización:
- ◆ Del control fiscal: La Contraloría General de la República (Constitución Nacional, numeral 5° del artículo 268). Allí realizan esa función la Dirección de Jurisdicción Coactiva, la Contraloría Delegada para investigaciones, Juicios

---

<sup>6</sup> VELÁSQUEZ RESTREPO, Gabriel Jaime. La jurisdicción coactiva y los servicios públicos domiciliarios. Medellín: Empresas Públicas de Medellín, 2000. v 5, p 130..

Fiscales y Jurisdicción Coactiva fundamentalmente, según lo establecido en la Resolución Orgánica 05144 del 11 de octubre de 2000, proferida por el Contralor General de la República. Según el artículo 91 de la Ley 42 de 1993, los contralores regionales pueden delegar el ejercicio de la atribución comentada en la dependencia que, de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad, se cree para este caso.

- ◆ Del control jurídico: la Procuraduría General de la Nación (Artículo 112 de la Ley 6 de 1992).
  
- Dentro de las autoridades electorales:
  
- ◆ La Registraduría Nacional del Estado Civil (Artículo 112 de la Ley 6 de 1992).
  
- Dentro de la rama judicial:
  
- ◆ Ejerce cierto control jurisdiccional y de legalidad (competencia específica, segunda instancia): El Consejo de Estado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 128 numeral 13 y 129 del C.C.A., que conocía de las apelaciones de providencias, consultas de sentencias, recursos de queja y trámite de excepciones que se interpongan los procesos de jurisdicción coactiva (ésta competencia no tenía aplicación en las actuaciones de la DIAN, pues todos sus actos tanto en relación con los recursos, como con la consulta y las excepciones, los tramita la misma administración). Los artículos anteriormente mencionados, fueron modificados por los artículos 36 y 37 de la Ley 446 de 1998 que radican la competencia para ejercer el referido control en los jueces administrativos y en los tribunales administrativos de acuerdo a la cuantía de los procesos de jurisdicción coactiva.
  
- ◆ Ejerce el cobro ejecutivo-coactivo: la Dirección Ejecutiva Nacional, de la Administración Judicial (Ley Estatutaria de la Justicia: 270 de 1996 y Ley 06 de 1992: Reforma Tributaria artículo 136; Código Contencioso Administrativo artículos 68 y 79: Es competente para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor y de la Nación).

### 1.3.2 A nivel departamental:

- La rama ejecutiva: En la actualidad, la ley sólo tiene delegada esta competencia, para el nivel departamental y específicamente para el recaudo de las obligaciones fiscales relativas a valorización a las oficinas de valorización y a las tesorerías especiales, organismos que, en virtud de los Decretos 1604 de 1996 y 1222 de 1986, pueden cobrar por medio de la jurisdicción coactiva, las deudas que se causen por obras de valorización departamentales.
  
- ◆ El órgano de control fiscal: las Contralorías Generales de los departamentos (Constitución Nacional, inc. 6º del artículo 272).
  
- ◆ De acuerdo con el art. 7º de la Resolución Orgánica 05144 del 11 de octubre de 2000, tienen competencia para el ejercicio de la jurisdicción coactiva fiscal, las Gerencias Departamentales (Grupo de Jurisdicción Coactiva).
  
- Dentro de la rama judicial:
  - ◆ Los tribunales administrativos, según el artículo 41 de la Ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 133 del C.C.A., se determina que dichos organismos conocerán en segunda instancia de las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.
  
  - ◆ También, dentro de la rama judicial a nivel departamental, es competente para ejercer la jurisdicción coactiva la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial.

### 1.3.3 A nivel distrital (municipios especiales). Tienen competencia para ejercer la jurisdicción coactiva:

- ◆ El Alcalde Mayor de Bogotá (quien delega en el Tesorero Distrital). El Alcalde puede delegar esta función en el Tesorero, pero no en el Secretario de

Hacienda, según Auto de mayo 08 de 1995, Sección Quinta del Consejo de Estado.

- ◆ Las entidades descentralizadas distritales (Art. 169 del Decreto 1421 de 1993) incluyendo las sociedades de economía mixta. El funcionario competente de estas entidades debe otorgar poder a un abogado de esa institución o contratar esa función con un abogado particular.
  
- ◆ La Contraloría Distrital (Art. 109, del Decreto 1421 de 1993).

#### 1.3.4 A nivel municipal:

- ◆ Según la Ley 49 de 1987 la jurisdicción coactiva radica en el alcalde como respectivo jefe de la administración y consagró la posibilidad de delegarla al tesorero, subdelegando, a su vez, en los jueces de ejecuciones fiscales.
  
- ◆ Los organismos de tránsito: Artículo 140 Ley 769 de 2002.

## 2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA

Desde épocas centenarias el legislador ha condicionado la validez y efectividad de las decisiones administrativas, al cumplimiento de ciertas formas que de antemano se fijan como garantía de los derechos de los administrados y expreso reconocimiento de la seriedad de las providencias gubernamentales. En este evento, la Administración ejerce una potestad jurisdiccional mediante el régimen del procedimiento que es justamente, el vehículo idóneo que utiliza para expresar su determinación jurídica; de esta manera, al ejecutar coactivamente las obligaciones a su favor, ajusta su actividad a una serie de reglas fundamentales que tienen papel de primer orden en la hermenéutica jurídica ya que precisan el alcance de la institución o del contexto normativo, así ellos no estén expresamente consagrados en una disposición concreta o específica.

### 2.1 EL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN COACTIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

En la concepción estructural y en todo el articulado de la Constitución Política de Colombia de 1991, se tuvieron en cuenta principios cardinales del Estado Moderno, tales como el concepto de Estado de Derecho, de seguridad jurídica y del control de la actividad administrativa; se recordó que el Estado de Derecho confiere una específica estructura y contenido a la comunidad política, en que la jurisdicción es consustancial al concepto de Estado, se institucionaliza y se extiende a ciertos ámbitos y contenidos concretos (como es el caso de la jurisdicción coactiva como poder exorbitante de la Administración), en la que se cumple una concepción de la justicia objetivamente válida, esto es, la que cree en el valor y dignidad de la persona humana y de sus derechos esenciales, sin perjuicio de las exigencias del bien común.

En la referida Carta Magna se establecieron normas que, en forma directa o implícita, se refieren a la jurisdicción coactiva así:

Colombia adoptó, en el art. 1º de la Constitución de 1991, el modelo político del Estado Social y Democrático de Derecho; con ello se decidió por una concepción intervencionista del Estado al definirlo como social, lo cual implica la asunción de un papel protagónico en la configuración del orden económico y social, aspectos que están estrechamente ligados en la praxis de esta índole de Estado con el reconocimiento y respeto a la dignidad humana, la cual se convierte en el valor supremo, puesto que la libertad, la igualdad y la justicia son las consecuencias del

reconocimiento de ella. Es así como el surgimiento del debido proceso (art. 29 de la Constitución de 1991) fue otra consecuencia del reconocimiento de esa dignidad inherente al ser humano, toda vez que dicho derecho fundamental (el debido proceso) en definitiva ha disciplinado el ejercicio del poder, constituyéndose en un principio a través del cual el Estado cumple con uno de sus fines: obtener la vigencia de un orden justo (artículo 2 de la Constitución de 1991); de esta manera, el debido proceso se consagra como de aplicación universal, independientemente de la naturaleza judicial o administrativa de la actuación.

De esta manera, la realidad constitucional exige la presencia del juez director o protagonista del proceso, porque el derecho de acceso a la administración de justicia, como derecho fundamental consagrado en el art. 229 de la Constitución de 1991, incluye dentro de su concepto la búsqueda de la verdad, mandato aplicable a la jurisdicción coactiva, como medio eficaz para la defensa de los derechos subjetivos o relaciones jurídicas sustanciales, cuestión ésta, que la administración en el proceso de cobro coactivo tiene obligación de hacer realidad para que no quede como simple enunciado.

Como aspecto relevante en el modelo de Estado consagrado en la Constitución de 1991 se encuentra que el poder de decisión se desplazó al Ejecutivo, éste se sobredimensiona y por tanto, es el que decide, impulsa orienta y por tanto hace posible su acción política y económica; por ello, legisla, administra, planifica, negocia con otras fuerzas sociales o centros de poder, dirige la acción del Estado y la ejecuta.

Lo anterior se ve ratificado por el artículo 116 de la Constitución de 1991, que abrió la posibilidad de que la ley en materia precisas como la jurisdicción coactiva, atribuya función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas.

Los artículos 268 y 272 de la Constitución de 1991, incorporaron, por primera vez en toda la historia normativa de Colombia, el tema de la jurisdicción coactiva al texto de la Constitución, cuando estatuyeron que para su ejercicio, dentro de sus respectivos ámbitos, son competentes el Contralor General de la República, así como los contralores departamentales, distritales y municipales, respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un "alcance" a consecuencia de su gestión oficial.

En este aspecto, a la tradicional tarea de control numérico-legal de la Contraloría se agregan nuevas valoraciones que identifican la legitimidad del Estado Social, referidas al cumplimiento material de sus fines y a la eficiencia en la aplicación de

su gestión administrativa. Allí justamente reposa el nuevo ámbito de control fiscal y su dinámico papel público ya no simplemente en el terreno de la correspondencia legal del gasto. Dicho marco de acción como es obvio, se circunscribe a la vigilancia de los recursos del Estado, y por el principio de la universalidad del control, se extiende a todos los actos de gestión que se produzcan o que incidan sobre los fondos o bienes públicos.

De igual forma, el inciso 2 del artículo 267 de la Constitución de 1991 indica los criterios de valoración para ejercer los controles sobre los actos de gestión administrativa, relativos a la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Es así, como la Carta Política de 1991 concibió un nuevo modelo de administración pública, centrada no solo en el carácter teleológico derivado de la concepción social del Estado de Derecho, sino adicionalmente en la dinámica efficientista; es decir, las entidades públicas están regidas por unos nuevos principios administrativos que enfatizan la eficiencia y la eficacia en la gestión, con lo cual no sólo se garantiza aquel sentido finalístico del Estado, sino un adecuado desempeño gerencial.

A su vez, se debe resaltar que la base de la jurisdicción coactiva está contenida en el principio administrativo de la eficiencia del recaudo de los ingresos del erario público (artículos 209 y 363 de la Constitución de 1991), pues sin dicho “privilegio exorbitante” seguramente la comunidad social no obtendría en tiempo oportuno los recursos que le son necesarios para atender a las exigencias de la administración pública.

Esta jurisdicción hace más expedito y ágil el cobro coactivo de las obligaciones fiscales, ya que es un complemento de las facultades de la administración, orientado por el carácter público y el interés general que persigue y de allí se expresa su capacidad ejecutoria.

Por otra parte, para consolidar los postulados de la jurisdicción coactiva, están en la Constitución de 1991 todos los principios del derecho procesal, del procedimiento y de la prueba judicial. En efecto, en materia de principios no existe una enunciación taxativa y son muchos los que aparecen expresamente en la Constitución de 1991, dentro de los cuales encontramos: a) el artículo 4° que contempla los principios de la normatividad y la supremacía constitucional; b) el artículo 13 que alude al principio de la igualdad; c) el artículo 29 que contempla los principios del debido proceso, cumplimiento de los procedimientos, de la

presunción de inocencia, in dubio pro reo, del juzgamiento por el juez natural, imparcialidad, favorabilidad, contradicción, defensa, impugnación, cosa juzgada a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho y el derecho a la prueba; d) el artículo 31 donde aparece también el principio de la impugnación; e) el artículo 83 que regula el principio de la buena fe, lealtad y probidad; í) el artículo 209 que contempla los principios de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y acceso a la administración de justicia; g) el artículo 228 que alude a los principios de la prevalencia del derecho sustancial, independencia, publicidad, perentoriedad de los términos e improrrogabilidad de los plazos, autonomía y transparencia.

Los demás principios que orientan el procedimiento de cobro coactivo hay que deducirlos de acuerdo con la concepción que anteriormente se expuso sobre lo que se debe entender respecto al Estado Social de Derecho y referenciado con la administración de justicia, y además, porque según el artículo 94 de la Constitución, aquellos que no figuren expresamente no deben entenderse como negados.

En cuanto al recaudo forzoso de los créditos fiscales, el artículo 189 numeral 20 de la Constitución de 1991 encomienda al Presidente de la República “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión”, todo lo cual debe realizar “de acuerdo con las leyes”. Se trata de una función asignada como suprema autoridad administrativa pero que, no obstante, es de carácter complejo y puede dividirse al menos en cuatro etapas: (i) determinación y liquidación de la obligación a favor de la administración (ii) recaudo fiscal, (iii) administración de las rentas e (iv) inversión de los recursos.

Por tanto, una vez cumplida la primera etapa, es decir, definida la obligación, si el administrado no cancela voluntariamente su deuda, debe la administración proceder al recaudo forzoso de los créditos fiscales. Para cumplir ese cometido, el Constituyente no señaló ningún procedimiento ni preestableció competencias distintas a las que genéricamente fueron asignadas al Presidente como suprema autoridad administrativa. Ello significa que el diseño específico de los mecanismos de recaudo forzoso de los créditos fiscales quedó en manos del legislador, según los mandatos del artículo 150 numeral 23 de la Carta (expedir leyes que regirán el ejercicio de funciones públicas), así como la expresa previsión del artículo 189 numeral 20 de la Constitución de 1991.

En estas condiciones, es claro que para efectos del recaudo forzoso de los créditos fiscales, como función pública administrativa, el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de los procedimientos a los cuales

deben someterse autoridades del Estado y los administrados. La Constitución de 1991 no exige que dicho recaudo sea gestionado mediante procedimientos de índole judicial, pues bien puede el legislador, con el fin de dinamizar la actividad de la administración, establecer mecanismos al interior de la propia entidad que aseguren el efectivo y oportuno ingreso de los recursos necesarios para cumplir los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, en lo que respecta al trámite de la administración de justicia, la necesidad de una ley estatutaria en esta materia tiene un sentido específico que no puede pasarse por alto: únicamente aquellas disposiciones que de una forma u otra (i.) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii.) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii.) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público, deben observar los requerimientos especiales de la ley estatutaria regulada por los artículos 152 y 153 de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, existen otros aspectos relacionados con la administración de justicia que bien pueden ser objeto específico de leyes ordinarias, códigos, o decretos proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias, pues aunque versan sobre tópicos instrumentalmente conectados con la rama judicial, son ajenos a la órbita de reserva de la ley estatutaria, como es caso del Procedimiento de Jurisdicción Coactiva, toda vez que como se mencionó anteriormente, sobre esta materia la Constitución no contempla un trámite específico.

## 2.2 EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA

Desde comienzos del pasado siglo, empezó a hablarse de una jurisdicción especial para los funcionarios encargados de recaudar las deudas fiscales y se les señaló una potestad diferente de la encomendada a los jueces civiles para que realicen su gestión.

La Ley 3ª de agosto de 1824 dispuso la jurisdicción coactiva para el cobro de deudas del Estado.

Con la Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), se atribuyó jurisdicción coactiva a los tesoreros o recaudadores municipales para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales: art. 213, hoy derogado implícita o tácitamente por el artículo 5º de la Ley 49 de 1987.

La Ley 56 de 1914, amplió la competencia para las apelaciones y consultas de los autos que proferían los jueces de ejecuciones fiscales y abrió, además, la

posibilidad de ejecutar deudas de carácter contractual de otras entidades públicas o de particulares.

La Ley 84 de 1915 dispuso, en su artículo 6º: “los empleados encargados de la recaudación de las rentas departamentales, tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de los créditos a favor del tesoro del departamento”. Esa disposición, se consideraba derogada implícitamente por el Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental). La razón de esa derogación tácita era la de que, al no haberse incluido en el texto del Decreto 1222 de 1986, que es una recopilación normativa, se entendía excluida. Cabe recordar que, según el literal b del artículo 35 de la Ley 3º de 1986 ( contenido dispositivo incluido en el artículo 339 del Decreto 1222 de 1986), están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración departamental no codificadas en el estatuto mencionado.

Sin embargo, la sección quinta del Consejo de Estado consideró que esa disposición continúa rigiendo. El fundamento de ésta posición es: “dado que sobre esta materia no hace reglamentación alguna el Decreto 1222 de 1986, y que tampoco concierne a la organización y funcionamiento de la administración departamental, sino al ejercicio de una función jurisdiccional conferida por la ley, mal podía entenderse la pérdida de vigencia...”<sup>7</sup>.

El artículo 7º de la Ley 25 de 1921, atribuyó jurisdicción coactiva a los tesoreros de juntas de valorización para el cobro de los respectivos impuestos.

El artículo 20 de la Ley 81 de 1931, dispuso que los administradores de Hacienda Nacional puedan ejercer la jurisdicción coactiva, respecto del impuesto de renta.

El antiguo Código Judicial Colombiano, Ley 105 de 1931, consagraba el procedimiento ejecutivo de la jurisdicción coactiva para el cobro de las deudas fiscales; dicho estatuto aceptaba las normas del proceso ejecutivo de la jurisdicción ordinaria, siempre que estas no fueran opuestas a las disposiciones especiales, es así como en el artículo 1095 se establecía que “los empleados que tengan por ley jurisdicción coactiva para el cobro de las rentas públicas, procederán ejecutivamente en el ejercicio de dicha jurisdicción”, y se les autorizaba a dichos empleados para que practicasen con independencia de toda otra autoridad o funcionario todas las diligencias necesarias hasta situar el juicio

---

<sup>7</sup>. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta.. Providencia de 19 de septiembre de 1996. C.P. Armando Gutiérrez Velásquez.

en estado de citar al ejecutado para la sentencia de remate. El artículo 1058 estipulaba que “los funcionarios que tengan jurisdicción coactiva de acuerdo con la ley, procederán ejecutivamente en el cobro de las deudas fiscales de conformidad con lo que se dispone en los artículos anteriores y en el presente”, refiriéndose en su última parte, a las normas generales del juicio ejecutivo.

La Ley 63 de 1936, invistió de jurisdicción coactiva, a prevención, a los respectivos síndicos recaudadores, administradores o inspectores de rentas nacionales, jueces nacionales de ejecuciones fiscales, a los jueces de rentas nacionales, etc., para exigir por la vía ejecutiva las sumas correspondientes a impuestos y otras deudas fiscales, dentro de ellas el tributo sucesoral.

El artículo 14 de la Ley 102 de 1936, autorizó al gobierno para organizar la administración y recaudación de las rentas e impuestos nacionales, y para fijar la competencia y funciones de los empleados públicos que deberían intervenir en tales actividades.

Por medio del Decreto N° 1135 de 1936, se crearon los juzgados nacionales de ejecuciones fiscales y de rentas e impuestos y por medio del Decreto 1315 de 1936, se les señaló la competencia. Según el art. 6° del Decreto 1135, por el cual se reorganizó el recaudo de las rentas nacionales en el Ministerio de Hacienda, se ordenó para la efectividad de los impuestos y ejercicio de la jurisdicción coactiva que habrá también (en dicho Ministerio) un departamento judicial compuesto de jueces nacionales de ejecuciones fiscales en la capital de la República y de jueces de rentas en cada uno de los departamentos, cuya jurisdicción y atribuciones como se mencionó anteriormente serían fijados por el Decreto 1315 de 1936.

El decreto citado, en el artículo 3° dispuso que los jueces de rentas y ejecuciones fiscales tendrían 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 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 debía ingresar a las arcas nacionales. Dichos jueces ejercían jurisdicción “preventiva” y no privativa (artículo 4°) y eran funcionarios de conocimiento en caso de fraude (artículo 5°) o de instrucción (artículo 6°) en otros.

Por su parte la Ley 157 de 1941, guardó silencio sobre la jurisdicción coactiva, por tanto, el procedimiento coactivo siguió siendo el consagrado en el Código de Procedimiento Civil vigente en esa época, en razón a que cuando se discutía en el Congreso de la República esta ley, se le negó la competencia a la jurisdicción contencioso administrativa, al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos para que conocieran de los incidentes de excepciones, de las tercerías, de las apelaciones y consultas en estos juicios, de los cuales conocía la jurisdicción ordinaria, por expresa disposición del artículo 1060 del antiguo Código Judicial.

El Decreto 271 de 1942, en su artículo 3º otorgó jurisdicción coactiva, en relación con el artículo 10º de la Ley 128 de 1941, a funcionarios municipales y departamentales, en relación con impuestos prediales (de catastro y de registro y anotación).

La Ley 67 de 1943, confirió competencia a la jurisdicción contencioso administrativa para conocer todas aquellas materias en que tenía parte la Nación y que correspondían a la justicia ordinaria (recuérdese que el Decreto Ley 528 de 1964 corroboró dicha competencia). Es así como el conocimiento de las apelaciones y de los incidentes de excepciones y tercerías se les adscriben al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos.

Con el Decreto 3219 de 1953 se aludió a las funciones del Juzgado Nacional de Ejecuciones Fiscales y con el Decreto 2371 de 1963, se estableció el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales, adscrito al Ministerio de Hacienda, que fue reafirmado por medio del Decreto 2871 de 1968 y posteriormente remplazado por la División de Ejecuciones Fiscales de la Tesorería General de la República (Decreto 78 de 1976). En el primero de los decretos aquí mencionados, se dispuso que el Juez Nacional de Ejecuciones Fiscales, que se hallaba investido de jurisdicción coactiva en toda la República y que dependía del Ministerio de Hacienda, podía ejercerla directamente o por intermedio de los recaudadores, administradores de Hacienda, síndicos o abogados ejecutores. Ese juez tenía además autorización para apersonarse del juicio (artículo 11) y para dar por terminados ciertos “juicios ejecutivos” (artículo 12), salvo en caso de fraude.

El Decreto 528 del 1964 presentó modificaciones en lo atiente a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en relación con la cuantía de los procesos y en lo correspondiente al conocimiento de las apelaciones y de los incidentes de excepciones y tercerías que se presentarán en ellos; es así como se dispuso que correspondería a la jurisdicción contencioso administrativa y no a la ordinaria conocer los recursos, apelaciones e incidentes en relación con los

juicios de jurisdicción coactiva de que en primera instancia conocieran los funcionarios administrativos del orden nacional, departamental o municipal.

El Decreto Ley 1735 de 1964, modificado luego por el Decreto 1366 de 1967, invistió de jurisdicción coactiva a: jefes de recursos tributarios, inspectores de impuestos nacionales, recaudadores, etc. Así mismo, establece una nueva situación, tratándose del cobro de los tributos cuya liquidación, administración y control corresponde a la División de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el Decreto 1604 de 1966, el cual se refiere a la contribución de valorización, se hace extensivo el procedimiento especial contemplado en el Decreto 1735 de 1964 a los procesos que para el cobro de tal contribución hayan de iniciar la Nación, los departamentos, los municipios y el distrito especial de Bogotá. En él se establece que prestará merito ejecutivo la certificación sobre la 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. Además, como disposición específica, autoriza a tales entidades para que, dentro de su propia administración, regulen lo relativo a la segunda instancia en tales procesos.

Por su parte, La Ley 16 de 1968 derogó expresamente lo relativo al conocimiento de las apelaciones dentro de la propia administración que contemplaba el Decreto 1735 de 1964, retornando el conocimiento de aquellas a la jurisdicción contencioso administrativa, despojándola del carácter de jurisdicción revisora de los procesos fenecidos.

Posteriormente se dictó el Decreto 1400 del 6 de agosto de 1970, modificado a su vez por el Decreto 2019 de 1970 del 26 de octubre del mismo año, que constituyen el Código de Procedimiento Civil vigente desde el 1º de julio de 1971, que fue modificado en gran parte por el Decreto 2282 de 1989 y recientemente por la Ley 794 del 8 de enero de 2003. Dichos decretos contemplan el procedimiento único a seguir referente al cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas, es decir el procedimiento por jurisdicción coactiva, actualmente vigente, que se encuentra establecido en los artículos 561 a 568 del actual Código de Procedimiento Civil. De igual manera la anterior relación narrativa, ha dejado nítidamente establecido que la jurisdicción coactiva no corresponde a la justicia ordinaria sino a los funcionarios administrativos del orden nacional, departamental o municipal y a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según las materias, instancias, cuantías y competencias determinadas en la ley.

El Decreto Ley 2247 de 1974, estatuyó, en primer termino, investir de jurisdicción coactiva, a prevención y para el cobro de deudas fiscales por tributos y sanciones de la Dirección de Impuestos Nacionales a los siguientes funcionarios: director de impuestos nacionales, administradores de impuestos nacionales, jefes de secciones de cobranzas, jefes de grupos de cobranzas y ejecuciones, así como a los recaudadores de impuestos nacionales. Y en segundo lugar, estableció que, en cualquier momento, el superior puede aprehender el conocimiento del proceso, desplazando de éste, temporal o definitivamente, a su subordinado.

El Decreto Ley 078 de 1976, que invocó las facultades otorgadas al gobierno por la Ley 28 de 1974 para modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos, creó en la Tesorería General adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la División de Ejecuciones Fiscales, investida de jurisdicción coactiva, para hacer efectivos los créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones y en general toda deuda a favor del Estado, cuyo importe debe ingresar a las arcas nacionales.

En 1984 se expidió el Decreto-Ley número 1, el cual, con las múltiples reformas que se le han introducido, constituye el actual Código Contencioso Administrativo, que en su artículo 68, consagra la jurisdicción coactiva en favor del Estado y define las obligaciones que prestan mérito ejecutivo por esta vía, así mismo, en el artículo 79 establece que las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor a través de la jurisdicción coactiva en todos los casos a los que refieren las disposiciones del mencionado estatuto.

Ahora bien, sobre el procedimiento para el cobro de la contribución de valorización los artículos 241 del Decreto 1333 y 183 del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) determinan lo siguiente: “Para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá se seguirá el procedimiento especial fijado por el Decreto Ley N° 01 de 1984, artículo 252”; es decir, la norma remitía para el cobro de la contribución de valorización por jurisdicción coactiva, al procedimiento especial del artículo 252 del Código Contencioso Administrativo y este a su vez remitía al proceso ejecutivo que contemplaba el Código de Procedimiento Civil.

El artículo 155 del Decreto 1333 de 1986 (Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal) fue subrogado por el artículo 5° de la Ley 49 de 1987, que introdujo un doble e importante cambio tratándose de la justicia fiscal, a saber: de un lado, quitó la tradicional jurisdicción coactiva del tesorero y la radicó en el jefe de la administración municipal y. de otra parte, por primera vez estableció la

posibilidad de que aquella jurisdicción pueda ejercerse por delegación; en el caso, del alcalde al tesorero.

Mención aparte ha de hacerse para el Distrito Capital de Bogotá, cuyo Alcalde puede delegar en los funcionarios de la Administración Tributaria (y no solamente en el Tesorero), tal y como lo previó el Decreto 1421 de 1993, con el que se estableció su régimen especial.

Con todo, si se tiene en cuenta el art. 211 de nuestra Constitución Política de 1991, que se ocupó del instituto de la delegación y que defirió a la ley su desarrollo, sin que, hasta la fecha, el Congreso de la República haya producido esa reglamentación general, en donde expresamente se autorice la subdelegación y si se presta atención a los principios generales de la delegación, en especial al constitucional de que siempre el delegante puede reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario, es necesario concluir que no es jurídicamente aceptable que el Tesorero Municipal o Distrital, o el funcionario delegado de la Administración Tributaria del Distrito Capital, subdelegue en otro funcionario, así éste sea empleado de la misma dependencia.

Por medio del Decreto Ley 2503 de 1987 se sacó el régimen de jurisdicción coactiva, en asuntos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, de las regulaciones de los Códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, puesto que, como innovación jurídica estableció un procedimiento administrativo coactivo compuesto de actuaciones de trámite y definitivas orgánicamente administrativas que, algunas veces, devienen a materialmente jurisdiccionales, porque: "...Desde el momento mismo en que una decisión administrativa no sea susceptible de verificación en cuanto a su regularidad jurídica por el juez, ella adquiere, no sólo una discutible preeminencia, sino la fuerza de cosa juzgada, propia de las decisiones jurisdiccionales..."<sup>8</sup>

El Decreto 2304 de 1989, que modificó algunas disposiciones del Código Contencioso Administrativo, en su artículo 11, invistió de jurisdicción coactiva a los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales, departamentales y municipales, de las áreas metropolitanas y de los establecimientos públicos interadministrativos, para obtener el recaudo de los créditos exigibles a favor de tales entidades: Dicha norma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 26 de junio de

---

<sup>8</sup> .ALDANA DUQUE, Hernán Guillermo. Salvamento de voto a la Sentencia 5-X-1989 de la Corte Suprema de Justicia.

1990: Esa corporación conceptuó, que como la jurisdicción coactiva es el ejercicio de una función típicamente administrativa, no se pueden entender como “autoridades jurisdiccionales” a los representantes legales de las entidades mencionadas en el artículo 11 del Decreto 2304 de 1989, según esa corporación, atribuirles tal competencia no tenía asidero constitucional pues la Ley 30 de 1987, no había facultado al Presidente de la República para crear nuevas competencias.

Por su parte, el Decreto ley 624 del 30 de marzo de 1989, constituye, con las múltiples modificaciones y adiciones introducidas por las sucesivas reformas tributarias, como dice su título, "el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", denominada en la actualidad, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. Este conjunto de disposiciones, que dictó el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, reiteró el establecimiento de un preciso “procedimiento administrativo coactivo” para el cobro de impuestos, anticipos, intereses, sanciones, garantías y cauciones de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Para el desarrollo del procedimiento en comento, se excluyó toda intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, que anteriormente conocía de los incidentes de excepciones y de los recursos de apelación y queja, así como del grado de consulta, en los procesos de ejecución por jurisdicción coactiva. Es que el Consejo de Estado o el correspondiente tribunal administrativo quedó reducido a ser el juez, previa demanda del deudor e independiente de aquel procedimiento, únicamente del acto administrativo que falle las excepciones y ordene llevar adelante el procedimiento ejecutivo, si que la admisión de tal demanda se constituya en causal de suspensión de procedimiento de cobro coactivo, pues dicho procedimiento puede adelantarse hasta el avalúo, administrativo o pericial, de los bienes embargados, y secuestrados si fuere el caso, dado que la realización de su remate, no puede llevarse a cabo sino a partir de la ejecutoría de la sentencia, definitiva y favorable a la administración, en el pertinente proceso ordinario de restablecimiento del derecho.

Además, el estatuto mencionado contempla disposiciones específicas en materias tales como: medidas preventivas, títulos ejecutivos, notificación del mandamiento de pago, excepciones, avalúo, remate, recursos, etc., las cuales serán puestas de presente en los capítulos y acápite correspondientes.

Con el Decreto Ley 2282 de 1989 se modificó el Código de Procedimiento Civil, tanto en lo relativo a sus aspectos generales como en lo concerniente a las

regulaciones específicas del proceso de ejecución., del cual se nutre el procedimiento de jurisdicción coactiva.

El Decreto Ley 2304 de 1989, modificó el Código Contencioso Administrativo en varios aspectos, de los cuales importa resaltar que, aunque lo relativo a la justicia fiscal siguió siendo proceso contencioso especial para los tramites ante el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, de los recursos de apelación y de los incidentes de excepciones, se retornó a los procedimientos estatuidos dentro del juicio ejecutivo en el Código de Procedimiento Civil, no así para lo concerniente al grado de consulta, que se tramitaba conforme a lo establecido en el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

La Ley 6ª de 1992 que comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables, en su art. 112 otorga la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva a las entidades vinculadas del orden nacional, tales como Ministerios, organismos adscritos y vinculados entre otros, para ejercer la jurisdicción coactiva y hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual, la respectiva autoridad competente otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.

El Decreto 2174 de 1992 en su artículo 1º reglamentó el ejercicio de dicha facultad, al disponer: “Para efectos del ejercicio de la jurisdicción coactiva conferida en el artículo 112 de la Ley 6º. De 1992, los Ministerios, Departamentos Administrativos, entidades vinculadas, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la medida en que lo permita la Ley, podrán organizar, dentro de cada organismo, grupos de trabajo para el cobro por jurisdicción coactiva de los créditos a favor de los mismos, con funcionarios de cada uno de los organismos. En caso contrario deberán asignar tales funciones de cobro por jurisdicción coactiva a la oficina jurídica del respectivo organismo o dependencia que haga sus veces”.

A este respecto es importante traer a colación la providencia Corte Constitucional, en la que se resolvió declarar exequibles las palabras “y vinculados” del artículo 112 de la referida ley, pero en el entendido de:

...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 norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, únicamente en cuanto a los aludidos recursos, bajo cualquiera otra interpretación, los vocablos mencionados se declaran INEXEQUIBLES<sup>9</sup>.

Por medio del Decreto 1421 de 1993, se establece el Régimen Especial para el Distrito Capital de Bogotá que contiene normas bien importantes en materia de administración fiscal, pues, en esta norma se establece que la facultad de cobro coactivo es competencia del Alcalde, quien puede delegarla en los funcionarios de la Administración Tributaria, Dirección Distrital de Impuestos (artículo 40), y su ejercicio no es de jurisdicción sino de administración coactiva, dado que para el efecto y en lo conforme, se hace remisión expresa al procedimiento administrativo de cobro del Estatuto Tributario Nacional.

De otro lado, el mencionado decreto establece que las entidades descentralizadas del Distrito Capital, incluyendo las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, tienen jurisdicción coactiva para hacer exigibles los créditos a favor suyo, en orden a lo cual, el funcionario competente debe otorgar el poder que corresponda a un abogado de su entidad o contratar, para ella, con un abogado titulado particular (artículo 196).

Así mismo, éste decreto fija como función del Contralor Distrital o de su delegado, la de recaudar el monto de las sanciones pecuniarias por responsabilidad en la gestión fiscal, para lo cual debe seguir el proceso de jurisdicción coactiva que estableció la Ley 42 de 1993 (artículo 109).

Por último, el referido decreto establece en el artículo 162 que las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimientos, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos, incluyendo la contribución de valorización sería aplicable en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de este.

---

<sup>9</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de junio 8 de 100. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

El legislador con el fin de desarrollar la competencia que la Constitución de 1991 atribuye a la Contraloría General de la República, expidió la Ley 42 de 1993. En ella se regula lo correspondiente a la organización del sistema del control fiscal, estructura orgánica, el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva.

En los artículos 90 a 98 de la mencionada ley se establece que el trámite especial del proceso de jurisdicción coactiva, de acuerdo con la atribución del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución, se iniciara y culminara al interior de la Contraloría, y que sólo pueden ser objeto de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa las resoluciones que fallan excepciones y ordenan la ejecución. En estos casos, el trámite y la decisión se resuelven tal como está previsto en el Código Contencioso Administrativo. En el artículo 90 establece que “para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo los aspectos especiales que allí se regulan”.

La Ley 132 de 1994, determina en el artículo 130 que las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante los jueces competentes o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos. De igual manera, estipula que la factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial.

La Ley 136 de 1994, en la que se establecen normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, determina como función de los alcaldes ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio, estableciendo que dicha función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la legislación contencioso-administrativa y de procedimiento civil. De igual manera en el artículo 165 numeral 4º determina como atribución de los contralores distritales y municipales “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, todo ello conforme al régimen legal de responsabilidad fiscal”.

A partir de la Ley 383 de 1997, el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, a nivel nacional, es el contemplado en el Título VIII, del Estatuto Tributario Nacional, artículos 823 y siguientes y por normas del Código de

Procedimiento Civil por remisión expresa del mismo estatuto. Así mismo, se establece que las resoluciones que fallan las excepciones son apelables y demandables ante lo contencioso administrativo.

La Ley 446 de 1998 que modifica y expide normas del actual Código Contencioso Administrativo, otorga competencia a los jueces administrativos en segunda instancia para conocer de las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en procesos de jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos ordenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

La Ley 610 del 15 de agosto de 2000, establece en los artículos 56 y 58 lo concerniente a la ejecutoriedad y mérito ejecutivo de los fallos con responsabilidad fiscal.

El Decreto ley 267 de febrero de 2000 por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República en los artículos 35, 51, 52, 58 y 61 le otorga facultades para adelantar los procesos de jurisdicción coactiva al Contralor General de la República; a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, a la dirección de jurisdicción coactiva; y a los grupos de jurisdicción coactiva del nivel desconcentrado.

La Ley 716 de 2001 que consagra el procedimiento de saneamiento contable de las entidades públicas, determina que se podrá depurar o castigar la respectiva cuenta cuando evaluada o establecida la relación costo-beneficio se encuentra que resulta más oneroso adelantar el proceso de cobro para la recuperación del dinero. En el artículo 4º dentro de las situaciones establecidas para depurar saldos contables, se contempla: los derechos y obligaciones que no obstante su existencia, no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva; dicha causal, fue adicionada por la Ley 863 de 2003 que determina: cuando en el marco de lo previsto en el literal b) del artículo 4º de la ley 716 de 2001, se den los presupuestos relacionados con la terminación del proceso de jurisdicción coactiva por prescripción de la acción, esta podrá ser decretada de oficio y se archivará el expediente respectivo.

Con la expedición de la Ley 788 de 2002, artículo 59, “los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones,

régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo, aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos”. De lo anterior se deduce, que el procedimiento para el cobro de la contribución de valorización ya no será el que se aplique para el proceso ejecutivo establecido en el Código de Procedimiento Civil, sino el procedimiento administrativo de cobro que trae el Estatuto Tributario Nacional.

En consecuencia, los artículos 241 del Decreto 1333 y 183 del Decreto 1222 de 1986, quedaron derogados parcialmente, en cuanto a la remisión que a los mismos hiciera para el cobro de la contribución de valorización por jurisdicción coactiva, al procedimiento especial de que trata el artículo 252 del Código Contencioso Administrativo, quedando vigentes los otros aspectos regulados en dichos artículos, como son: el documento que presta mérito ejecutivo para su cobro, el funcionario quien lo expide y lo relacionado con la organización para el recaudo de la contribución.

Las disposiciones establecidas en la referida ley son de obligatorio e inmediato cumplimiento por tratarse de una norma procedimental al tenor de lo dispuesto por el artículo 6º Código de Procedimiento Civil; en consecuencia, los municipios y departamentos aplicarán para el cobro de multas, derechos y demás recursos territoriales administrados por estos, el procedimiento administrativo de cobro del Estatuto Tributario Nacional, sin que para ello se requiera de la expedición o modificación de los acuerdos preexistentes.

No obstante lo anterior, habrá de tenerse en cuenta que según la doctrina de la Dirección General de Apoyo Fiscal, concepto 0008 del 29 de Agosto de 2003, tratándose de actuaciones y diligencias procedimentales ya iniciadas, se seguirán rigiendo por las normas anteriores de acuerdo con lo señalado por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, pero una vez culminada dicha actuación o diligencia dentro del proceso que las impulsó, se aplicará la nueva normatividad que modificó el procedimiento existente.

La Ley 794 de 8 de enero de 2003 reformó el proceso ejecutivo regulado en el Código de Procedimiento Civil y como tal es fuente para nutrir el proceso de jurisdicción coactiva.

La Resolución 5499 del 4 de julio de 2003, compila las principales normas del proceso de jurisdicción coactiva y la Resolución 5500 de la misma fecha, en su artículo 18 faculta a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y a las Direcciones de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, en el nivel central, la organización de equipos de trabajo que tendrán un coordinador designado directamente por los jefes de dependencia, quien cumplirá las funciones que allí se describen.

Por su parte, la Ley 954 de 2005 establece las normas de competencia mientras entran a operar los juzgados administrativos así: como competencia asignada en segunda instancia al Consejo de Estado el conocimiento de las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decrete nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales; de igual manera, determina dicha competencia a los tribunales administrativos cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

### 3. LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN POR JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA

Cuando existan obligaciones en favor del Estado que reúnan los requisitos comunes a todo título ejecutivo, para que puedan ser cobrados a través de un procedimiento de ejecución, contempla la legislación las siguientes formas procesales básicas para adelantarlos:

- ◆ El proceso ejecutivo fiscal propiamente dicho o ejecutivo por jurisdicción coactiva: Previsto en los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil, así como en el Código Contencioso Administrativo con las reformas que sobre la materia introdujeron el Decreto Ley 2304 de 1989 y Ley 446 de 1998.
- ◆ El proceso administrativo coactivo: Se surte fundamentalmente, para obtener el pago de obligaciones a favor de la DIAN, por la vía consagrada en el Decreto 624 de 1989 y en sus normas complementarias: Decreto 1643 de 1991, Ley 6 de 1992, Ley 788 de 2002. También se surte para pago de impuestos, tasas, contribuciones, multas, derechos y demás recursos territoriales.
- ◆ El proceso coactivo fiscal-financiero: Se tramita de acuerdo con lo regulado en la Ley 42 de 1993 (reguladora del control fiscal financiero) Decreto ley 267 de 2000, Ley 610 de 2000, en el Código de Procedimiento Civil y en las Resoluciones 3466 del 14 de junio de 1994 y 5499 del 4 de Julio de 2003 emitidas por el Contralor General de la República.

#### 3.1 EL PROCESO EJECUTIVO FISCAL PROPIAMENTE DICHO O EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA

Es de resaltar la significativa particularidad de la administración en cuanto que tiene la posibilidad de ejecutar el acto por la fuerza, sin intervención del órgano judicial. Dicho procedimiento de jurisdicción coactiva se surte ante la administración pública, reúne los instrumentos por medio de los cuales se debe adelantar el cobro coactivo de las deudas fiscales, configurándose como consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado. En

palabras de la Corte Constitucional. “Esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva”<sup>10</sup>.

3.1.1 Títulos ejecutivos fiscales. El art. 68 del C. C. A.: regula los eventos donde surge la posibilidad de ejecutar por vía de jurisdicción coactiva:

1o) Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero en los casos previstos en la ley.

Se podría pensar en primer momento, que se excluye las obligaciones de dar cosas distintas de dinero y las de hacer o no hacer: pero éstas se incluyen en el numeral 6 que dice: “Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”.

Por lo general los títulos ejecutivos provienen del deudor o su causante (artículo 488 del C. de P. C.), pero en la jurisdicción coactiva el título generalmente se origina en el acreedor (la administración), que hace constar en el respectivo documento, la obligación de pagar una suma líquida de dinero o de pagar una prestación de cualquier índole, muchas veces de manera unilateral.

Según el doctor Azula: “en este numeral, están englobados todos los actos que provengan de cualquier entidad o rama del poder público, por conducto de sus respectivos entes, y que impongan una obligación a cargo de cualquiera y a favor de ellas. Comprende los antiguos numerales 1 y 3 del art. 562 del C. de P. C.”<sup>11</sup>.

Se hace necesario destacar, que es requisito esencial que el acto administrativo o la sentencia no solamente impongan una obligación sino que ésta se concrete en una suma líquida de dinero, es decir, sólo cuando la actuación administrativa o jurisdiccional llega a la concreción de la misma, puede adelantarse el proceso ejecutivo coactivo.

---

<sup>10</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-445 del 12 de octubre de 2002. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>11</sup> AZULA CAMACHO, Jaime. Manual de derecho procesal. Procesos ejecutivos. 4ª. Ed. Bogotá: Temis 2003 t. IV, p.318

2o) Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del Tesoro Nacional, de una entidad territorial, o de un establecimiento público, de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

El doctor Hernán Fabio López B., comenta:

En cuanto al numeral 2º (que se refiere a las sentencias) cabe preguntarse si el artículo 335 del C de P. C. deja de ser aplicable cuando un juez civil condena a favor de una de las entidades mencionadas...como la norma suprimió, en la nueva redacción que introdujo la Ley 794 de 2003, la posibilidad de demandar ante un juez distinto del que dictó la sentencia, la entidad oficial favorecida con la sentencia no puede acudir al proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, debido a que el único competente para ejecutarla es el juez que la profirió<sup>12</sup>.

Se incluyen en este numeral los autos sancionatorios proferidos en un proceso, pues también constituyen títulos ejecutivos dentro de esta jurisdicción; pero se excluyen las decisiones de los inspectores de policía, ya que a pesar de que son, en el fondo, actos jurisdiccionales (como expresión de la administración de justicia), aunque de autoridades administrativas, se ejecutan por esos mismos funcionarios, incluso convirtiendo dichas multas en arresto o conmutándolas por trabajo, pero, cabe agregar, que las multas impuestas por los funcionarios de policía, sí son ejecutables por medio del proceso ejecutivo fiscal, si no se ha establecido otra forma de recaudo.

3o) Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.

En este caso, se debe precisar que si se trata de tributos de los que recauda la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la ejecución se adelanta ante la misma administración, mediante el trámite del procedimiento administrativo coactivo, por así ordenarlo el artículo 823 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario.

---

<sup>12</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio Instituciones de derecho procesal civil colombiano. Parte especial 9.ed. Bogotá: Dupré Editores. 2005, p.614.

En la actualidad, con la expedición de la Ley 788 de 2002, artículo 59, los departamentos y municipios están obligados a aplicar el procedimiento administrativo coactivo, no solamente a todos sus impuestos, sino también a todas las tasas, contribuciones, multas, derechos y demás recursos territoriales.

4o) Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorgan los contratistas a favor de las entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso.

Debe tenerse presente que las pólizas de seguro, que son los documentos por medio de los cuales se prueban los contratos de seguros, pueden ser de tipo estatal, y como tales, su ejecución debe surtirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 75 de la Ley 80 de 1993). Ha de concordarse este numeral con los artículos 1053 y 1086 del C de Co., que le otorgan mérito ejecutivo a las pólizas de seguro, cuando cumplan las condiciones allí establecidas. Dicho título ejecutivo se constituye con la póliza y con la resolución administrativa que declare la ocurrencia del siniestro.

El artículo 75 de la Ley 80 de 1993, al atribuirle a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para conocer de los procesos de ejecución o cumplimiento, derivados de los contratos estatales, derogó parcialmente y en forma tácita, el numeral 4º del artículo 68 del Decreto 01 de 1984 que definía, el título ejecutivo originado en obligaciones derivadas de dichos contratos y ordenaba su cobro por jurisdicción coactiva, pero no en cuanto a la definición del título, sino en cuanto a la vía a seguir.

5o) Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

Según el doctor Escobar Vélez “aquí se trata de títulos ejecutivos complejos; se habla de cualquier garantía, no como en el numeral anterior, que alude a la garantía prestada por los contratistas”<sup>13</sup>.

6o) Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

---

<sup>13</sup> ESCOBAR VELEZ, Edgar. El proceso de jurisdicción coactiva. 4.Ed. Medellín: Señal Editora, 2005 p.55.

Con respecto a lo anterior, el doctor López Blanco afirma:

La ambigüedad de la norma es evidente pues al señalar que prestan merito ejecutivo “las demás” puede entenderse las demás obligaciones a favor de las entidades públicas y éste no puede ser el alcance de la disposición... el C.C.A. incurrió en grave error, al asumir que toda controversia en que es parte una persona jurídica de derecho público está sustraída de la jurisdicción civil, derogando de paso el art. 16, num. 1 del C de P. C., falla que corrigió la jurisprudencia y el Decreto 2282 de 1989<sup>14</sup>.

Se hace necesario precisar que únicamente prestarán merito ejecutivo aquellos documentos suscritos por el deudor, que dan cuenta de una obligación expresa, clara y exigible y que están suscritos a favor de la Nación, de una entidad territorial o de una entidad pública de cualquier orden.

Dentro de los elementos esenciales del título ejecutivo fiscal, se ha de comentar que es expresa la obligación que aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título, es decir que, en el documento que contiene la obligación, deben constar en forma nítida el crédito del ejecutante y la deuda del ejecutado sin que sea necesario acudir a suposiciones; la obligación es clara cuando aparece fácilmente determinada en el título, debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido; por último, es exigible cuando puede demandarse inmediatamente el cumplimiento de la misma por no estar sometida a plazo o condición de ninguna índole.

3.1.2 Trámite del proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva. El proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva se encuentra en el Código Contencioso Administrativo y opera para toda las entidades públicas en cuanto cumplan funciones administrativas. Su trámite procesal está contemplado en el Código de Procedimiento Civil. Es un proceso de carácter mixto, en razón a que el principio de la doble instancia y el control de algunas de sus decisiones se surte ante la jurisdicción contencioso administrativa. En este proceso no son susceptibles de controversia los temas que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa, lo cual restringe el debate circunscribiéndolo prácticamente a determinar si existió o no pago, o si está prescrita la acción, por tanto, cualquier otro aspecto debe ser ventilado por trámites diferentes.

Como disposiciones especiales para este proceso se establecen las siguientes:

---

<sup>14</sup> LOPEZ B., Hernán Fabio. Ob. cit., p. 614

- ◆ Se consagra una forma especial de notificación de mandamiento de pago (C. de P. C. artículo 564), pues se debe citar al ejecutado "por medio de comunicación enviada por conducto de empleado del despacho o por correo certificado a la última dirección registrada en la oficina de impuestos", y a falta de tal dato, mediante aviso que debe publicarse en periódico de amplia circulación en el lugar.
- ◆ Transcurridos quince días a partir del envío de la comunicación, de la publicación del aviso o de la entrega del oficio, si el citado no ha comparecido se designa de plano un curador ad litem por cuanto en este juicio no obran las normas sobre emplazamiento del ausente o del que se oculta, previstas en los artículos 318 a 320 del C. de P. C. Con el curador se surtirá la notificación personal del mandamiento y proseguirá el juicio.

Al respecto, el doctor Hernán Fabio López destaca que "por ser esta una modalidad específica y especial de notificación personal, no quedó reformada por lo que la ley 794 de 2003 estableció respecto de el sistema general de notificación previsto en los artículos 315 a 320 del C. de P. C." <sup>15</sup>.

- ◆ Se prohíbe la acumulación de demandas y de procesos con títulos diferentes a los señalados en el art. 68 del C. C. A., en forma tal que, para la acumulación de procesos o de demandas, únicamente pueden comparecer como acreedores entidades de derecho público. Para la acumulación se aplicarán las reglas consagradas en el art. 541 del C de P. C.

Cabe señalar: solo es posible la acumulación de procesos cuando un mismo funcionario-ejecutor esté conociendo de dos o más procesos ejecutivos contra un mismo deudor del fisco.

- ◆ Si el ejecutado no denuncia bienes para el pago, el funcionario ejecutor debe recibir de cualquier entidad pública o privada toda la información que se le solicite acerca de la existencia de bienes salvo que exista reserva legal (artículo 565 del C. de P. C.).

Tal facultad la tiene para facilitar la práctica de las medidas cautelares, pues en este proceso, como en todo proceso de ejecución, operan tanto el embargo de bienes como el secuestro cuando es necesario para perfeccionar el embargo o

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 616

para complementarlo si se trata de bienes inmuebles que salen a remate. Para adelantar uno y otro se aplica lo previsto en el estatuto procesal civil para los demás procesos de ejecución.

En consecuencia, es incorrecta la idea de que en los secuestros practicados en un proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva no es admisible oposición alguna por estar de por medio intereses del Estado. Por el contrario, los derechos de terceros gozan de protección en las mismas condiciones del secuestro practicado en cualquier otro tipo de proceso, porque tal y como lo manifiesta el doctor Hernán F. López:

La protección para el Estado no puede ser fuente de arbitrariedades ni de desconocimiento de los legítimos derechos de los terceros poseedores, de donde surge la necesidad de desterrar la tan arraigada idea de los ejecutores oficiales acerca de que en los secuestros que ellos practican no cabe ninguna oposición, planteamiento equivocado, debido a que la protección que reciben los terceros poseedores en el artículo 686 del C. de P. C. opera en todo tipo de secuestros, sin que importe quien lo este practicando ni la índole de la obligación perseguida.<sup>16</sup>

De un rápido análisis del art. 565 del C. de P. C. se desprende que en principio la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro del proceso ejecutivo de cobro coactivo está limitada a los embargos y que el ejercicio de tal facultad esta condicionado a que el deudor no denuncie bienes para el pago: es decir, que previamente debería requerírsele para que lo hiciera, y de no ocurrir así, entonces se deben decretar las medidas cautelares, interpretación que no es admisible por considerarse que el juez de ejecuciones fiscales tiene la misma facultad del juez civil para decretar, aún antes de la notificación del mandamiento de pago, medidas cautelares y ejecutarlas, pues la finalidad que se persigue es la misma, esto es, que el deudor no se insolvente y garantizar así el pago de la obligación mediante la práctica de los embargos que sean necesarios, bien por el sistema de embargo puramente burocrático o del que requiere del secuestro para perfeccionarlo.

Lo anterior se ve reforzado por las siguientes razones expuestas por el doctor Hernán F. López:

- No existe en el proceso ejecutivo una oportunidad precisa para que el ejecutado denuncie bienes para el pago, lo cual generaría indeterminación

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 617

en el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 565 del C. de P. C., por parte del juez de ejecuciones fiscales.

- Aceptar este condicionamiento permitiría que el deudor enterado de la ejecución y requerido para que denuncie bienes, se insolvente.
- Si se trata de un título ejecutivo no se ve razón alguna para establecer un régimen diferente para las medidas cautelares, menos en detrimento de los intereses estatales, cuando precisamente la tendencia de la legislación es dar mayores garantías a lo que toca con la defensa de estos.
- Si el secuestro perfeccionador es una de las modalidades que la ley ha establecido para practicar embargos, se comprende que la expresión "embargos" del art. 565 anteriormente referido, cobija tal posibilidad<sup>17</sup>.

No queda duda alguna que el juez de ejecuciones fiscales puede decretar medidas cautelares de embargo y secuestro, aún antes de notificar el mandamiento de pago, advirtiéndose que si lo hace en tal oportunidad no está obligado a constituir caución, pues como bien lo anotó el Consejo de Estado:

La razón de la caución estriba en proteger al ejecutado de la insolvencia del deudor para el pago de los perjuicios. Tal hipótesis es extraña a la administración pública, cuyo patrimonio no podrá desaparecer sin que el Estado mismo desapareciera, por lo cual no es exigible el otorgamiento de garantías de este tipo, lo que además evidencia que el Estado no queda exonerado de indemnizar los perjuicios que cause con medidas cautelares inadecuadamente practicadas, pero si de prestar la caución<sup>18</sup>.

- ◆ Si al embargarse un bien resulta que está sometido a prenda o hipoteca, de acuerdo con lo preceptuado en el C. de P. C., artículo 566, inciso. 2º, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor la existencia del proceso mediante notificación personal o carta certificada enviada a la dirección que aparezca en

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 618.

<sup>18</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo auto de diciembre 12 de 1986 C.P. Hernán Guillermo Aldana.

su declaración de renta para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

Si el acreedor con garantía hipotecaria es citado al proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, nada puede hacer pues se le cita para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente, ya que el inmueble que se le hipotecó está embargado y se entiende, debe iniciar la acción hipotecaria como expresamente lo prevé la misma norma en el inciso siguiente.

Pues bien, si en el proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva se aplican las normas generales del proceso de ejecución (salvo disposición expresa en contrario que no existe en este caso) y si el acreedor con garantía hipotecaria inicia el proceso, el embargo decretado en el ejecutivo por jurisdicción coactiva termina no sólo por aplicación del artículo 858, numeral 1º del C. de P. C. según el cual el embargo decretado en un ejecutivo donde se ejerciten acciones hipotecarias o prendarias podrá perfeccionarse aunque se halle vigente otro practicado en proceso ejecutivo seguido para el pago de un crédito sin garantía real sobre el mismo bien, que terminará con la consumación de aquel; sino además, porque de no acontecer así no podría adelantarse el proceso ejecutivo con garantía real que persigue el remate del bien, pues el embargo y secuestro es requisito indispensable para que pueda proferirse sentencia.

En consecuencia, el remate de un bien hipotecado únicamente lo puede hacer el juez que conoce del proceso ejecutivo con garantía real, a no ser que el acreedor haya sido citado y ninguna actuación adelante, pues en tal caso sí procede su remate ante el juez de ejecuciones fiscales.

No se debe pensar que, en estos casos las entidades de derecho público sufren desmedro y que se desconoce la calidad de créditos privilegiados de la primera clase que tienen algunos de los créditos en favor de dichas entidades, pues si se cumple el desembargo, y el crédito que se cobra por jurisdicción coactiva es privilegiado (como acontece con los que previenen de impuestos), simplemente se aplica al caso la prelación de pagos de que trata el artículo 542 del C. de P. C.

Pero si el crédito que se cobra por jurisdicción coactiva no es privilegiado (no todos los créditos en favor del Estado tienen tal característica), simplemente opera la prelación de un crédito privilegiado como lo es el garantizado con hipoteca y el juez de ejecuciones fiscales debe embargar el remanente, si queda, o buscar otros bienes, porque so pretexto de que se trata de un proceso por jurisdicción coactiva no es posible desconocer ni el privilegio que generan ciertos créditos ni las

disposiciones sobre prelación de embargos, pues como lo expresa el doctor Hernán F. López: "Suficientes prerrogativas tiene ya el Estado para crear otras, utilizando interpretaciones exegéticas y desconociendo el contexto del sistema sustancial y procesal en materia de privilegios y la forma de pagar diversos créditos"<sup>19</sup>.

Atendido lo anterior queda claro que se considera inaplicable el inciso final del artículo 566 del C. de P. C. que dispone: "El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real o se depositará a la orden de la entidad ejecutora para los fines indicados en el inciso anterior, a menos que el acreedor y el deudor convengan otra cosa mediante memorial presentado como se exige para las demandas".

De esta manera, si el acreedor con garantía hipotecaria citado no comparece, el juez de ejecuciones fiscales rematará el inmueble extinguiéndose la hipoteca, sin que exista motivo para que el saldo quede a órdenes de la entidad ejecutora pues a ella se le canceló su obligación, de ahí debe devolverse a su propietario, el ejecutado, máxime si se considera que la falta de interés del acreedor con garantía hipotecaria es evidente al no existir otro proceso.

En conclusión, efectuado el remate, si quedo un saldo tiene que entregarse al ejecutado, salvo si se embargó el remanente cuando es menester pasarlo al juez que dispuso tal medida, pues inmovilizar el saldo, sin motivo alguno es abiertamente ilegal.

- ◆ El régimen de excepciones en el proceso de ejecución por jurisdicción coactiva en cuanto a su presentación y a su procedimiento se rige por lo establecido sobre la materia para todo proceso ejecutivo, por tanto, deben presentarse o proponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado el mandamiento de pago, ya sea en forma directa por el ejecutado o en forma indirecta por medio del curador (artículo 564 del C. de P. C.). El respectivo escrito debe presentarse ante el funcionario ejecutor; esto es, ante quien libró mandamiento ejecutivo; han de señalarse los fundamentos fácticos de las mismas, impetrarse y aportarse las pruebas pertinentes. No cabe proponer excepciones en forma genérica, deben precisarse las mismas.

Por otra parte, en cuanto a la competencia para conocer de las excepciones, partiendo del supuesto de que entren en funcionamiento los jueces administrativos

---

<sup>19</sup> LOPEZ B., Hernán Fabio. Ob. cit., p. 617

creados por la ley 446 de 1998 en lo que concierne con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva el artículo 42 asigna un nuevo artículo al C. C. A., el 134 C, cuyo numeral 1º adscribe a los jueces administrativos la competencia en segunda instancia: "De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos salarios mínimos legales mensuales", agregándose en el numeral 2º que también conocen "De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior".

En los casos donde la cuantía excede de quinientos salarios mínimos mensuales el artículo 41 de la ley 446 de 1998 al reformar el art. 133 del C. C. A. asigna esta competencia en segunda instancia a los Tribunales Contencioso Administrativos al indicar en su numeral 2 que conocen "De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos salarios mínimos legales mensuales", agregándose en el numeral 2º que también conocen "De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior".

Se observa entonces, que han quedado eliminadas las funciones que en esta materia se adscribían al Consejo de Estado por los derogados numerales 13 del artículo 128 y 5 del artículo 131 del C. C. A., no obstante lo cual estas normas conservan fuerza ultractiva y se aplican hasta tanto no entren en funcionamiento los jueces administrativos debido a que el art. 164 de la ley 446 de 1998 en el párrafo único dispuso: "Mientras entran a operar los juzgados administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley".

En otros términos, corresponde al Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso-Administrativo) y a los tribunales contenciosos (según la cuantía de la ejecución) conocer de la segunda instancia por apelaciones interpuestas contra providencias dictadas por el juez o funcionario de ejecuciones fiscales en actuaciones distintas de las propias del trámite de excepciones, como por ejemplo el mandamiento de pago o la negativa a una oposición. Pero si se trata de excepciones conocerá privativamente y en única instancia hasta el momento de dictar sentencia, por lo

que en este caso el Consejo de Estado no podrá jamás hacer la segunda instancia de un tribunal administrativo.

Es importante resaltar que el estudio de las excepciones debe hacerse tomando en cuenta, no solo la denominación que de las mismas haga la parte ejecutada, sino más que todo el fundamento en que se sustenten.

Se hace la observación de que, mientras se tramitan las excepciones el funcionario ejecutor no pierde la competencia, por lo cual puede adelantar las medidas ejecutivas sobre los bienes del deudor; también ante él se deben promover todas las otras solicitudes relativas al proceso.

3.1.3 Excepciones que proceden. Constituye uno de los aspectos de mayor controversia por la falta de una adecuada regulación legal, el determinar qué excepciones proceden dentro de estos ejecutivos circunstancia agravada por la disímil jurisprudencia que existe sobre el tema tanto en el Consejo de Estado como en los tribunales contencioso administrativos.

Sea lo primero advertir que en los procesos que se surten ante lo contencioso administrativo proceden las excepciones previas y las perentorias, que se tramitan en la forma prevista en el estatuto procesal civil para todo proceso de ejecución en atención a que el artículo 163 del C. C. A., que se refería a esta clase de excepciones quedó derogado por el artículo 68 del decreto 2304 de 1989, de modo que la reforma que la Ley 764 de 2003 estableció, en el sentido de permitir que las excepciones previas operen únicamente si se alegan por vía de reposición en contra del mandamiento ejecutivo, tiene aplicación en este campo, lo que es un reflejo de la tendencia del derecho procesal moderno de buscar una audiencia o trámite rápido inicial, para sanear esos aspectos procedimentales que posteriormente podrían generar causales de nulidad o impedir que se resuelva de fondo.

Sin embargo, no todas las causales consagradas en el art. 97 del C. de P. C. pueden alegarse como motivos de excepción previa, pues es claro que la de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, no procede pues como lo subraya el Consejo de Estado: “la ejecución entra en acción no por virtud de una demanda y por tanto no se aplican en este caso los artículos 75, 77 y el número 5º del art. 97 del Código de Procedimiento Civil”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo sección IV auto de abril 12 de 1985 M.P. Enrique Low Murtra.

Respecto de las excepciones perentorias, el artículo 164 del C. C. A., consagro una disposición más avanzada que la contenida en el art. 306 del C. de P. C, al disponer que en materia de excepciones de fondo "en la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada". Es decir, se eliminan las restricciones que impone el sistema procesal civil para la de prescripción, compensación y nulidad relativa, lo cual parece especialmente atinado en lo que conciernen con la prescripción, pues se logra equiparar en sus efectos prácticos la caducidad con la prescripción, dada la posibilidad de declarar de oficio las dos figuras, aspecto éste que ha generado tanta polémica, la que con esta solución legal queda superada; sin embargo, no puede olvidarse que la caducidad se predica de las acciones que se instituyen para impetrar ante la jurisdicción competente su protección y efectividad, y la prescripción, de los derechos subjetivos.

Carlos Bentacur al responder a Hernando Morales, quien considera un error no haber establecido en el art. 164 del C. C. A. que las excepciones de prescripción, compensación y nulidad relativa siempre debían alegarse (art. 306 del C. de P. C.), opina que:

...no es válida la crítica, pues se trata de disposiciones propias del derecho público que no tienen por que ceñirse a normas exclusivas del derecho privado, por lo que acepta que se declaren de oficio las excepciones de prescripción y compensación...cabe hacer la precisión que lo dicho en torno a la oficiosidad parte del supuesto de que sea la entidad pública la parte demandada, porque si lo fuere el particular, las reglas tanto del Código Civil como las de Procedimiento Civil conservan toda su vigencia a ese respecto".<sup>21</sup>.

Frente a lo anterior, el doctor Hernán F. López manifiesta que no comparte esta interpretación, pues a su modo de ver:

...resulta antijurídico pretender que en un mismo proceso se aplique a una parte el artículo 306 del C. de P. C. y a la otra el 164 del C. C. A., pues esta última norma es especial y de aplicación preferente, no en función de una de las partes sino del proceso, además, el artículo 104 del C. C. A. no da pie para hacer esta distinción; todo lo contrario, establece el principio de que cualquiera que sea la excepción que se estructure, no sólo en favor

---

<sup>21</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Bogotá: Ed. Dike 1982, p.258.

del Estado, sino en bien de la justicia y por ende, a favor de cualquiera de las partes, se debe declarar<sup>22</sup>.

Por último establece el mencionado tratadista:

...Es principio universalmente reconocido que al intérprete no le es permitido distinguir donde la norma se abstuvo de hacerlo, a no ser que se quiera (gravísimo error) analizar el C. C. A. con el errado criterio de que se instituyó en favor del Estado, lo que resalta, no es cierto y tanto menos luego de la vigencia de la Constitución de 1991 donde se desmonta en gran parte el absurdo régimen de privilegios para el Estado, que, sólo han venido a constituir fuente para abuso de autoridad, irresponsabilidad de sus funcionarios e ilícito enriquecimiento<sup>23</sup>.

En suma, el funcionario debe declarar demostrada la prescripción o la compensación, aún de oficio: se debe tener presente además que en materia de prescripción el Decreto 624 de 1989 (artículo 817) señala que ésta "podrá decretarse de oficio o a solicitud del deudor", lo que refuerza el alcance del artículo 164 del C. C. A.

Ciertamente, para que la jurisdicción contenciosa aplique el artículo 164 del C. C. A. es necesario cumplir con una carga procesal, la de excepcionar, si esto no se hace, igual a como acontece en el proceso civil, al ejecutor no le queda otra alternativa que dictar la sentencia de que trata el artículo 507 del C. de P. C., pero si se excepciona, la justicia contencioso administrativa puede declarar probada la excepción que se estructure dentro del proceso, sin que importe si fue alegada o no por el demandado, pues es su deber decidir no solo sobre las propuestas sino de cualquiera otra que halle probada.

En este aspecto, es importante traer a colación lo establecido por el doctor Jairo Parra Quijano, quien expresa: "Las excepciones que se deben alegar o proponer, contra el título ejecutivo, son las constituidas por hechos que tiendan a enervar el título, pero que hayan ocurrido con posteridad a la creación de los títulos, luego de la respectiva providencia que establece el crédito fiscal a cobrar"<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> LOPEZ B., Hernán Fabio. Ob. cit., p. 626.

<sup>23</sup> Ibid., p. 626

3.1.4 Terminación anormal del proceso La terminación normal de un proceso es por medio de una sentencia, pero puede concluirse también por otras causas: por pago, por revocatoria del auto de mandamiento de pago, al comprobarse la inexistencia jurídica del título ejecutivo (por ejemplo, si se ha revocado dicho título); por pérdida de la fuerza ejecutoria (numeral 3º del artículo 66 del C.C.A.).

### 3.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO

El amplio espectro que presenta el proceso de ejecución que para cobrar los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se adelanta, amerita reseñar sus principales pasos y diferencias con los restantes procesos ejecutivos de jurisdicción coactiva e incluso del mismo estatuto procesal civil.

Por estimarse que el proceso usual de jurisdicción coactiva era demasiado dispendioso y dilatado dada la dualidad de conocimiento por parte del funcionario ejecutor y la jurisdicción contencioso administrativa se resolvió a partir del decreto 2503 de 1987, posteriormente involucrado dentro del Estatuto Tributario expedido por medio del decreto 624 de 1989, reformado hoy por la Ley 788 de 2002 establecer lo que se denominó "Procedimiento Administrativo Coactivo" que tiene como nota saliente la de constituir un trámite único ante la entidad administrativa, sin intervención directa de la justicia contencioso administrativa.

3.2.1 Títulos ejecutivos fiscales. Vías principales para discutirlos. Prestan mérito ejecutivo:

1o) Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.

2o) Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

3o) Los demás actos de la administración de impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan sumas liquidadas de dinero a favor del fisco nacional. También hoy, a favor del fisco municipal o distrital.

---

<sup>24</sup> Citado por ESCOBAR VELEZ, Edgar. El Proceso de Jurisdicción Coactiva. 4 edición Medellín: señal editora, 2005, p 90.

4o) Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación (o del municipio o distrito) 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.

5o) 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.

El artículo 828 del E. T., establece en su párrafo que para efectos de los numerales 1o. y 2o. 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; por otra parte determina que para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

Al respecto, el doctor Escobar Vélez realiza las siguientes observaciones:

- Para adelantar el proceso coactivo de pago de obligaciones tributarias, es necesario que dichas obligaciones, nacidas al realizarse el hecho gravado, reciban un perfeccionamiento formal, mediante el proceso de determinación tributaria, a fin de que puedan ser exigidas por el sujeto activo.
- En relación con el certificado aludido, el Consejo de Estado, en Sentencia del 8 de marzo de 1996, advirtió: "no autoriza la ley los actos de certificación sobre cuenta corriente, con base en los saldos a cargo del contribuyente que arroje el computador, para elaborar títulos ejecutivos con fundamento en tales cifras".<sup>25</sup>

Así mismo, se quiere traer a colación un concepto de la DIAN, relativo a los títulos ejecutivos:

¿Cuál es el título ejecutivo, cuando no existe la certificación del administrador de Impuestos Nacionales?

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 119.

Tesis jurídica: los títulos ejecutivos son los expresamente señalados por la ley, sin que sea necesario que en todo proceso de cobro exista la certificación del Administrador de Impuestos.

Interpretación jurídica: El artículo 828 del Estatuto Tributario, establece que prestan mérito ejecutivo, las liquidaciones privadas y sus correcciones contenidas en las declaraciones tributarias, las liquidaciones oficiales ejecutoriadas, las garantías y las 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, las sentencias y decisiones jurisdiccionales, ejecutoriadas, y los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.

Para el cobro de los intereses, es suficiente la liquidación que de ellos efectúe el funcionario competente. Si en un proceso no existen liquidaciones privadas, para realizar el cobro, basta la certificación que expida el administrador de impuestos o su delegado. Así las cosas, no en todo proceso de cobro es indispensable que exista la constancia mencionada<sup>26</sup>.

Se recuerda como los conceptos oficiales de la DIAN, son obligatorios para sus funcionarios (Decreto 2117 de 1992, artículo 57; Ley 223 de 1995, artículo 264); durante el tiempo en que los conceptos de la Subdirección Jurídica de la DIAN, se encuentran vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo, no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias.

Con relación a las vías principales para discutir los títulos ejecutivos fiscales, la ley ha establecido que los títulos ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva tienen tres vías principales para ser discutidos:

- La vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; en ella será posible atacar la existencia o la validez del acto administrativo,
- La vía de la revisión, en los casos taxativos en que ella proceda para intentar invalidar el título ejecutivo que consista en sentencia, y

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Concepto 74022. de octubre 12 de 1995.

- La vía de las excepciones tendientes a enervar el título por causa posterior a su creación, para tornarlo ineficaz definitiva o provisionalmente.

Por lo tanto, como lo establece el doctor Escobar Vélez:

- No pueden proponerse como causales de revocación del mandamiento de pago, hechos que incidan o puedan determinar la invalidación del título por los vicios que señala la ley como causales de su nulidad. El tema es de la competencia del juez de la validez del acto constitutivo del título y por el procedimiento ordinario, mas no del juez de la ejecución y por la vía de la apelación dentro del proceso ejecutivo en su modalidad coactiva.
- No pueden proponerse como causales de excepciones sino las taxativamente enumeradas en el artículo 509 del C. de P. C. y ello ante el juez de las excepciones, y dentro del procedimiento del juicio ejecutivo<sup>27</sup>.

Debe recordarse que la vía más reducida para discutir un título ejecutivo fiscal es el trámite de las excepciones, no solo por lo establecido en el artículo 561 del C. de P.C., sino por la labor de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

3.2.2 Trámite del Procedimiento Administrativo Coactivo. Dentro de este proceso obedece a un trámite especial:

- ◆ El mandamiento de pago debe estar soportado en liquidaciones de impuestos privadas u oficiales, o la certificación del administrador acerca de su monto, garantías en favor de la Nación, cuentas adicionales y actos administrativos que fijen sumas de dinero a favor de la Nación provenientes de tributos administrados por la DIAN.

Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de 10 días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios. Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

---

<sup>27</sup> ESCOBAR VELEZ., Ob. cit., p. 121, 122.

Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el Estatuto Tributario para el cobro administrativo coactivo.

- ◆ El artículo 832 del E. T. determina que dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea el caso (dicho artículo no dice cuáles son tales pruebas, pero se trata de las pedidas en el escrito de excepciones y las que de oficio decreta el funcionario).

El conocimiento, trámite, decisión de las excepciones, radica en el mismo funcionario ejecutor. La resolución que decida las excepciones podrá ser demandada ante la jurisdicción contencioso administrativa; sin embargo, la demanda contra tales actos no suspende el proceso coactivo, pero el remate de esos bienes embargados se aplaza hasta que se haya decidido el caso por la autoridad jurisdiccional administrativa.

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

De conformidad con el artículo 83 del C.C.A., todos los actos administrativos son objeto de control judicial; en consecuencia, los actos definitivos proferidos en el proceso administrativo de cobro, además de los que fallan excepciones, son objeto de control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, no obstante la limitación contenida en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

La acción apropiada ante la jurisdicción contencioso administrativa es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Tal acción está contemplada en el artículo 85 del C.C.A.; su caducidad es la consagrada en el artículo 136 del C.C.A.; se tramita por el procedimiento ordinario (artículos 206 y siguientes, del C.C.A.).

- ◆ Decididas desfavorablemente las excepciones o si éstas no se presentaron, procede la etapa propia del remate, en la cual también se dan algunas particularidades, pues se permite que el mismo funcionario ejecutor, si estima tener los conocimientos suficientes avalúe los bienes cuando estos se hallan embargados y secuestrados: ahora bien, si carece de esos conocimientos podrá acudir a un auxiliar de la administración tributaria para que realice dicha labor.

En los dos casos se debe poner en conocimiento del ejecutado el avalúo para que pueda controvertir el experticio, para lo cual podrá dentro de los diez días siguientes a la notificación de la providencia pedir aclaraciones, complementaciones o inclusive, objetarlo por error, evento en el cual se adelantará un nuevo peritazgo por experto cuyos honorarios deberá sufragar el objetante. La diligencia de remate se sigue en términos generales de manera idéntica a lo señalado en el Código de Procedimiento Civil por así disponerlo el artículo 839-2 del Estatuto Tributario.

3.2.3 Excepciones que proceden. El artículo 831 del Estatuto Tributario consagra unas específicas excepciones contra el mandamiento de pago:

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

Así mismo, el párrafo del mencionado artículo establece que contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:

- 1o) La calidad de deudor solidario.

2o) La indebida tasación del monto de la deuda (Adicionado por el art. 84 de la Ley 6o. de 1992).

Cabría agregar: la de beneficio de inventario, cuando se trate de heredero o delegatario responsable por obligación del causante y/o de la sucesión líquida de acuerdo a lo contemplado en el artículo 793 del Estatuto Tributario.

Se recuerda como, según el artículo 1577 del C.C., “el deudor (solidario), demandado puede oponer a la demanda todas las excepciones que resulten de la naturaleza de la obligación y, además, todas las personales suyas”.

Al respecto, el doctor Escobar Vélez señala: “pueden presentarse también como excepciones la denominada cosa decidida o juzgada, la falta de notificación del título ejecutivo o la irregularidad al hacer ésta, la de procedimiento administrativo de cobro pendiente, en donde trate de hacerse efectiva la misma obligación”.<sup>28</sup>

No obstante, lo anterior, el Consejo de Estado expresó: “contra mandamiento de pago únicamente proceden las excepciones contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario”<sup>29</sup>.

Las anteriores excepciones se pueden proponer por el mismo contribuyente; el deudor solidario puede proponer las anteriormente indicadas y las de la calidad de deudor solidario; igualmente, la de indebida tasación del monto de la deuda y la ya citada de beneficio de inventario.

3.2.4 Terminación anormal de este proceso. Con base en las siguientes causales, se puede terminar anormalmente este proceso:

1o) Nulidad judicial del título ejecutivo, luego de un proceso contencioso administrativo.

2o) Excepciones perentorias (artículo 833 del E.T).

---

<sup>28</sup> Ibid., p. 130.

<sup>29</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección cuarta...Sentencia del 20 de octubre de 2000. M.P. Delio Gómez.

3o) Nulidad judicial de las resoluciones que rechazaron las excepciones, posterior a un proceso realizado por la jurisdicción contencioso administrativa.

4o) Pago de la obligación. En ese evento, se deberá proferir resolución donde se declare esa terminación.

5o) Pérdida total del expediente. (Artículo 133, numeral 5 del C. de PC.).

Se concluye que la ejecución para el cobro de obligaciones tributarias de las administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, consagra un sistema más ágil que los restantes eventos de la jurisdicción coactiva, pero muestra como aspecto censurable el que ha sido difícil para los encargados del cobro asumir el doble papel de parte y jueces, de allí que se nota una marcada tendencia a negar con fútiles pretextos las excepciones de fondo, lo que obliga a recurrir ante la justicia contencioso administrativa en numerosos eventos.

3.2.5 Cobro contra entidades públicas. Aunque en principio y por su naturaleza, la jurisdicción coactiva es un procedimiento de las entidades públicas para el cobro de impuestos, contribuciones, alcances líquidos y multas contra personas particulares, para los casos de excepción en que las entidades públicas pueden ser sujetos pasivos de impuestos o contribuciones, por mandato expreso de la ley, se plantea la situación de si tales entidades pueden ser ejecutadas dentro de un proceso de esta índole para el pago de deudas fiscales en favor de otra entidad pública. El punto se resuelve considerando las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

En primer lugar, y respecto al proceso por jurisdicción coactiva, en ninguno de los artículos 561 a 568 del C. de P. C. que regulan lo concerniente a la ejecución para el cobro de deudas fiscales, se dispone de manera concreta que el procedimiento allí establecido sea exclusivamente contra personas particulares. Por lo tanto, desde este aspecto, no están excluidas las personas de derecho público.

Además, cuando en el decreto legislativo 1604 de 1966 en el artículo 10 establece que los bienes fiscales de las entidades públicas pueden ser gravados con contribuciones de valorización, de ello debe deducirse que su cobro puede hacerse también por la misma vía establecida en general para las obligaciones fiscales, o sea, mediante el procedimiento de la jurisdicción coactiva. Sin embargo, el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil dispone que la Nación

no puede ser ejecutada, creando así un privilegio en su favor del cual no gozan los departamentos y municipios.

En cuanto a las entidades descentralizadas de orden nacional, al tenor del artículo 43 del decreto extraordinario 3130 de 1968, los establecimientos públicos nacionales disfrutan de los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación, por lo que tampoco pueden ser ejecutados: No así las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta de orden nacional, las cuales solo tienen las prerrogativas y beneficios específicos que les reconozcan las leyes.

3.2.6 De la contribución de valorización. Si bien la contribución de valorización no tiene la connotación de impuesto, le es aplicable lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el aparte relacionado con la aplicación del procedimiento administrativo de cobro que trae el Estatuto Tributario Nacional a “los demás recursos territoriales”, dentro los cuales se encuentra dicha contribución.

Con relación al título para iniciar la ejecución de contribuciones de valorización en mora de pago, el artículo 14 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, expresa que prestarán mérito ejecutivo la certificación 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 respectivo funcionario recaudador. Debe precisarse que dichas certificaciones o reconocimientos de deudas fiscales deben expresar el nombre del propietario, inmueble gravado, según su ubicación y nomenclatura, identificación catastral, resolución o acto impositivo que determinó la contribución, la obra que la causa, la fecha de ejecutoria del acto de imposición y la cuantía pendiente de pago, lo mismo que los intereses o recargos correspondientes.

El decreto 1394 de 1970, en sus artículos 71, 72 y 73 se refiere a otro título ejecutivo: la certificación sobre la existencia de deuda fiscal relativa a valorización de tipo nacional. Actualmente, es competente para expedir dicha certificación, que presta mérito ejecutivo, el subdirector de valorización y peaje del INVIAS, adscrito al Ministerio del Transporte, según la resolución 1476 de 1975.

Es oportuno traer a colación que las contribuciones especiales, dentro de ellas, los llamados aportes parafiscales, son títulos ejecutivos cobrables ante la jurisdicción ordinaria. Los aportes parafiscales al Sena, al ISS, al ICBF, son llamados también contribuciones o tributos obligatorios.

La Corte Constitucional al referirse a los conceptos de cobro tributario. Los define así:

**Contribución.** Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado.  
**Impuesto.** El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado.

**Tasa.** Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.

**Contribución especial.** Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.

**Contribuciones parafiscales.** Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma. En Colombia se da como ejemplo de contribuciones parafiscales a la llamada retención cafetera, a cargo de los exportadores de café y con cuyo producido se conforman los recursos del Fondo Nacional del Café...<sup>30</sup>

La Ley 388 de 1997, que derogó varios artículos de la Ley 9ª de 1989, desarrolló el artículo 82 de la Carta Política, respecto del tributo denominado plusvalía que grava el mayor valor en el precio comercial de los inmuebles ubicados en el suelo urbano, de expansión urbana y sub-urbana, generado por una acción urbanística que implica la incorporación de terrenos a procesos de urbanización, mayor aprovechamiento de los inmuebles o un uso más rentable.

En este aspecto, el doctor Fernández establece:

...con base en los fundamentos de orden legal, se concluye que para el cobro de contribuciones de valorización, en mora de pago y que correspondan a bienes fiscales de entidades públicas, solo es aplicable el procedimiento de la jurisdicción coactiva contra los municipios y los departamentos, lo mismo que contra sus respectivos establecimientos públicos, sociedades industriales y comerciales y sociedades de economía mixta; y que este procedimiento no puede seguirse para el cobro contra la Nación y sus establecimientos públicos, pero que, en cuanto a las

---

<sup>30</sup> COLOMBIA. CORTE COSTITUCIONAL. Sentencia C-545 de 1 de diciembre de 2004. M.P. Fabio Morón Díaz.

empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta de orden nacional, sí es posible legalmente seguir ejecución por jurisdicción coactiva, a menos que por ley expresa se extienda en favor de algunas de estas entidades la prerrogativa de la Nación de no poder ser ejecutada.<sup>31</sup>

### 3.3 PROCESO COACTIVO FISCAL FINANCIERO

Una de las diferencias existentes entre lo que disponía la Constitución derogada y la de 1991 en cuanto a las atribuciones del Contralor General de la República, es, precisamente, que aquella no incluía la función de ejercer la jurisdicción coactiva respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un alcance a consecuencia de su gestión oficial.

Siendo ello así, surge entonces con claridad que adelantar los procesos respectivos de carácter ejecutivo para reintegrar al patrimonio público dineros de propiedad del Estado o de entidades públicas, así como, en algunos casos, las sumas en que se haya fijado el resarcimiento de perjuicios a favor del Estado, no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye una de las materias fundamentales de su función.

No culmina la actividad de la Contraloría con el simple examen de las cuentas, ni se detiene tan sólo en la vigilancia de la función fiscal, ni se limita a la exigencia de informes a los empleados encargados de ella, como antes acontecía. Ahora se extiende al cobro ejecutivo de las sumas de dinero que adeude el servidor o ex servidor público, e inclusive, el particular, respecto de quien se estableció la existencia de una responsabilidad fiscal a su cargo, cuando voluntariamente no se produce el pago de la acreencia a favor del fisco.

La nueva normatividad constitucional distingue dos procesos claramente determinados, de naturaleza y objeto diferentes:

El primero, de carácter declarativo, en el cual habrá de discutirse con la plenitud de las garantías y con respeto absoluto al derecho de contradicción, si existe o no una responsabilidad de carácter fiscal, esto es, de contenido patrimonial, a cargo de alguien por la gestión fiscal que desempeñaba en forma permanente o

---

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ CADAVID, Alberto. La contribución de valorización en Colombia. 2 ed. Bogotá: Temis, 1981, p. 289

transitoria. Es éste, como se advierte, un proceso de conocimiento en el cual inicialmente existe incertidumbre sobre la existencia de la obligación o su inexistencia, que, por lo mismo, constituye el objeto del debate. A tal incertidumbre se le pone fin con el fallo que para el efecto habrá de proferirse por la Contraloría General de la República.

El segundo proceso, no es de carácter declarativo, pues en él no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado, al contrario, ya se sabe quién debe y cuánto debe, como consecuencia de haber sido declarada su responsabilidad fiscal en un fallo anterior, dotado de firmeza. En éste caso, si el obligado no paga ya sea de una sola vez o en la forma que se convenga para el efecto, se parte de la existencia cierta de la acreencia a favor del Estado para procurar su recaudo. No es ya un proceso de conocimiento, sino de ejecución. Es decir, se trata de obtener de manera compulsiva el pago de la obligación o, dicho de otra manera, el objeto de este nuevo proceso es la realización coactiva del derecho que ya tiene definida su certeza y que por ello no está sometido a discusión.

Una vez terminado el proceso de responsabilidad fiscal, y en firme el fallo que declara la existencia de la misma a cargo de alguien, éste presta mérito ejecutivo de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 610 de 2000. Si el declarado responsable fiscalmente no paga en forma voluntaria, ha de iniciarse entonces el proceso de jurisdicción coactiva. Es de advertir que el trámite de este proceso, a diferencia del proceso de responsabilidad fiscal, no ha sufrido muchos cambios desde que fue concebido en la Ley 42 de 1993.

Bajo esta perspectiva, el proceso coactivo fiscal-financiero es el juicio pertinente para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos posteriormente mencionados, alcances que son deducidos en los procesos de responsabilidad fiscal contra los servidores públicos o los particulares que manejan fondos o bienes públicos.

3.3.1 Títulos ejecutivos fiscales. Para efectos de la Resolución Orgánica de la Contraloría General de la República 05499 de julio 4 de 2003, y en aplicación de lo establecido en los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

1.) Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas;

2o) Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por la Contraloría General de la República, que impongan multas, una vez transcurrido el término establecido en ellas para su pago;

3o) Las pólizas de seguro y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.

Se complementa: Los anteriores documentos prestan mérito ejecutivo, siempre y cuando en ellos se establezcan obligaciones claras, expresas y exigibles.

3.3.2 Tramites específicos. En cuanto al procedimiento de este tipo de cobro coactivo, la Ley 42 de 1993 en el artículo 65 reitera el mandato señalado en el artículo 272 de la Constitución de 1991, disponiendo además que la jurisdicción coactiva se ejercerá conforme lo dispone esa ley, esto es, aplicando el procedimiento según el cual:

- ◆ Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos señalados en la referida ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva, establecido en el C. de P. C., salvo los aspectos especiales que regula dicha ley (artículo 90 Ley 42 de 1993); tales aspectos se relacionan, entre otros, con el trámite de las excepciones, pues, a diferencia de lo que ocurre en el ejecutivo coactivo, señalado en la codificación procesal civil, en el que tales medios exceptivos son conocidos y resueltos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aplicando para el efecto las normas del C. de P. C., en los procesos que adelantan las contralorías, el trámite de las excepciones se adelanta ante el Contralor o la dependencia delegada (artículo 91 Ley 42 de 1993)según el caso, hasta culminar con la resolución que decida sobre las excepciones propuestas (artículo 93 Ley 42 de 1993)).
- ◆ El parágrafo del artículo 6° de la Resolución 5144 de 2000, dispone: El conocimiento de las excepciones y los recursos de apelación y queja, como las consultas cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem, es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo a la normatividad señalada en el C. C. A.

Se debe precisar que según el artículo 9° de la Resolución 05499 de 2003, la notificación de la resolución que falla las excepciones deberá realizarse de

conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

- ◆ Respecto a los recursos que proceden contra el mandamiento de pago, el artículo 5° de la Resolución Orgánica 05144 de octubre 11 de 2000, emitida por la Contraloría General de la República, establece como únicos actos apelables que dan origen a la segunda instancia, dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva a cargo de la Contraloría General de la República, los siguientes:

1.) El mandamiento de pago (derogado por el artículo 4° de la resolución 5499 de 2003).

2.) El auto aprobatorio de liquidación de crédito.

3.) El auto que decrete nulidades procesales.

Así mismo, conocerán los funcionarios competentes en segunda instancia, de los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o cuando se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos contemplados en las providencias susceptibles de apelación, así como de las consultas de las sentencias o resoluciones que fallan las excepciones y ordenan la ejecución, contra quien estuvo representado por curador ad litem, sin consideración de la cuantía.

- ◆ A su turno, sobre la apelación respecto de los actos del delegatario, de acuerdo con el artículo 91 de la Ley 42 de 1993, los contralores, para exigir el cobro coactivo de las deudas fiscales, podrán delegar el ejercicio de esta atribución en la dependencia que de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad se cree para este efecto.

Frente a la procedencia o no de la apelación de los actos del delegatario, el Consejo de Estado, manifestó:

...se pregunta si contra los actos del delegatario procede recurso de apelación, habida consideración de que contra los actos del delegante

titular de la competencia, no tiene cabida. Es cierto, como lo explica el consultante, acogieron la interpretación tradicional y ortodoxa que se resume en la frase "lo que hace el delegatario es como lo hiciera el delegante", que el acto de delegación implica la transferencia de una función o competencia en forma integral a un delegatario, caso en el cual el efecto jurídico derivado de esas actuaciones es el mismo que resultaría en el evento de que las hubiese producido directamente el delegante <sup>32</sup>.

De conformidad con esa interpretación, no cabe el recurso de apelación ante el superior jerárquico contra los actos que profiera la dependencia de la Contraloría, en la cual ha sido delegada la facultad para adelantar el proceso de jurisdicción coactiva regulado en los artículos 90 a 98 de la Ley 43 de 1993 y que tiene como finalidad el cobro de los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los correspondientes título ejecutivos.

Al respecto se pronuncia el doctor Escobar Vélez:

Esa interpretación y respuesta son válidas, siempre que el legislador no haya establecido el aludido recurso. Porque podría hacerlo, en procura de garantizar de una mejor manera los intereses del sujeto pasivo de una obligación, o en otro supuesto, los derechos de los ciudadanos que acuden ante la administración en defensa de los mismos. A ese respecto, prescribe el inciso final del artículo 211 de la Constitución: "La Ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios"<sup>33</sup>.

- ◆ Frente a los actos demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Ley 42 de 1993 previó que el proceso de jurisdicción coactiva, de acuerdo con la atribución del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución, se iniciara y culminara al interior de la Contraloría, y que sólo pudieran ser objeto de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa las resoluciones que fallan excepciones y ordenan la ejecución. En estos casos, el trámite y la decisión se resuelven tal como está previsto en el Código Contencioso Administrativo.

---

<sup>32</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta. Expediente 732 de octubre 3 de 1995. M..P. Javier Henao Hidrón.

<sup>33</sup> . ESCOBAR VELEZ, Juan Guillermo. Op. cit., p. 175

- ◆ Otro aspecto relevante en este proceso es el concerniente al pago de la obligación, pues de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 05499 de 2003 se determina que en cualquier etapa del proceso de jurisdicción coactiva, el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Contraloría General de la República, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas. Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda. Obviamente, que si el deudor incumple el acuerdo, el proceso se reanudará. De igual manera, frente a las condiciones de los acuerdos de pago, la Resolución Orgánica 5564 de abril 6 de 2004 establece que serán competentes para la celebración de acuerdos de pago, los funcionarios que adelanten los procesos de jurisdicción coactiva. En ningún caso el término pactado en el acuerdo de pago y la consecuente suspensión del proceso podrá ser mayor a tres (3) años, para lo cual el funcionario ejecutor tendrá en cuenta la solvencia económica de los ejecutados para la determinación de las cuotas mensuales en que deba ser cancelada la totalidad de la obligación.
  
- ◆ Para los eventos en que no se tengan medidas cautelares dentro del proceso o cuando estas fueren insuficientes para cubrir la totalidad de la deuda para la celebración del acuerdo de pago, podrá solicitarse cualquier clase de garantía a juicio y bajo la responsabilidad del funcionario ejecutor y en cada caso en particular se deberá comprobar que las mismas se constituyan por la cuantía restante sin respaldo o por el total de la obligación. Las medidas previas practicadas únicamente podrán ser levantadas cuando se garantice el pago de conformidad con el artículo 519 del Código de Procedimiento Civil.

3.3.3 Acciones revocatorias por insuficiencia de bienes. En el artículo 97 de la ley 42 de 1993, se señalan taxativamente los casos en que las contralorías pueden solicitar la revocación de actos realizados por el deudor fiscal cuando aparezca que los bienes del responsable fiscal son insuficientes para cubrir el total de la suma establecida en el fallo con responsabilidad fiscal.

Las Contralorías podrán solicitar la revocación de los siguientes actos realizados por el responsable fiscal, dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la ejecutoria del citado fallo, siempre que el acto no se haya celebrado con buena fe exenta de culpa:

- 1o) Los de disposición a título gratuito.
- 2o) El pago de deudas no vencidas.

- 3o) Toda dación en pago perjudicial para el patrimonio del responsable fiscal.
- 4o) Todo contrato celebrado con su cónyuge, compañero permanente, con sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, único civil o con algún consorcio en sociedad distinta de la anónima.
- 5o) Todo contrato celebrado con sociedades en las cuales el responsable fiscal o las mismas personas nombradas en el anterior ordinal sean dueños, individual o conjuntamente, de un treinta por ciento (30%) o más del capital.
- 6o) La liquidación de bienes de la sociedad conyugal del responsable fiscal, hecha por mutuo consenso o pedida por uno de los cónyuges con aceptación del otro.
- 7o) Las cauciones, hipotecas, prendas, fiducias de garantía, avales, fianzas y demás garantías, cuando con ellas se aseguren deudas de terceros.

Este trámite no afectará ni suspenderá el proceso de jurisdicción coactiva.

En el artículo 98 de la Ley 42 de 1993, se señala que las acciones revocatorias se tramitarán ante el juez civil del circuito del domicilio del responsable fiscal, por el trámite del proceso verbal que regula el Código de Procedimiento Civil, el cual no suspenderá ni afectará el curso y cumplimiento del proceso por jurisdicción coactiva. El juez dará prelación a estos procesos, so pena de incurrir en mala conducta, salvo que pruebe causa que justifique la demora.

3.3.4 Remisión a otras fuentes normativas. En los demás aspectos no previstos en la Resolución Orgánica 05999 de 2003 de la Contraloría General de la República, se aplicarán, en su orden, las disposiciones de la Ley 42 de 1993, del Código de Procedimiento Civil, del Código Contencioso Administrativo, de la Ley 610 de 2000, y demás disposiciones referentes al proceso de jurisdicción coactiva.

#### **4. PRINCIPIOS RECTORES Y FINES QUE DEBEN ORIENTAR EL ESTATUTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA**

Es propicia esta monografía para formular algunas consideraciones sobre la incidencia que los componentes principialísticos pueden tener en la concepción de este importante poder exorbitante, en particular en torno a su organización y a su funcionamiento. Hasta ahora el tema de la Jurisdicción Coactiva básicamente se ha enfocado a la luz de su relación con el aparato gubernamental y como componente esencial de la institución política estatal, más no en la dimensión que puede justificar su dinámica, cual es la de la trascendencia del procedimiento que orienta sus relaciones con la sociedad civil como expresión de justicia social legitimando al Estado como Estado de Derecho.

Por ello, se hace necesario enfatizar el concepto de Estado de Derecho, que fija parámetros en función de las decisiones que tienen que ver directamente con las condiciones que contribuyen al bienestar de los administrados, y menos de acuerdo con propósitos eminentemente políticos, como suele ocurrir la mayoría de las veces. Bajo esta perspectiva, la jurisdicción coactiva adquiere una connotación diferente en la medida en que adopta una posición ante a la comunidad y comprometida con ella en la gestión de los intereses públicos, lo que también permite identificar y combatir los factores que perturban la acción de cobro coactivo, para poder superarlos y propiciar que aquella cumpla su cometido: servir a los administrados.

Hoy en día los jueces, las altas cortes y la administración, acuden con cierta periodicidad a desatar los procesos y a definir los procedimientos con base en los principios de derecho que aparecen establecidos en determinadas normas legales, o que se vislumbran retraídamente en el contexto del cuerpo legal. Toda nueva codificación, todo naciente estatuto normativo, toda reglamentación reciente y todo instrumento jurídico que aparece, se renueva o modifica, lleva consigo una interrelación de principios que guían el comportamiento del intérprete, le previenen de errores o pretenden conducirlo al acierto. Los principios casi que ejemplarizan en paradigmas el racional comportamiento del juzgador, con el fin de que este no se olvide de los valores que ellos proclaman y para que la inteligencia del contexto jurídico no se desvíe del sentido del texto legal.

Particularmente en la labor de unificación del procedimiento de cobro coactivo debe ser fecunda la principialística por la obvia razón, ya advertida, de que se

carece de un único estatuto coherente. Este procedimiento de cobro coactivo se debe desarrollar básicamente, sobre máximas que son las que verdaderamente edifican su filosofía y robustecen su estructura. Los postulados del cobro coactivo abrigan una inmensa gama de actividad humana cuando él incursiona en prácticas limitadas o simplemente reglamentadas por la propia administración. El caos normativo, la proliferación de sus previsiones y la contradicción de las mismas, encuentra en los principios la defensa a las desviaciones administrativas. Con los principios, aún con los jurisprudenciados, no sólo se frena la intolerancia administrativa sino también la tolerancia del Estado frente a los desmanes de los particulares, ante la falta de sensibilidad social y ante la misma pasividad de los ciudadanos en su cotidiano vivir.

Y es aquí donde es importante poner de presente la hipertrofia legislativa sobre el procedimiento de cobro coactivo, como fenómeno casi inevitable frente al intervencionismo estatal, por lo que se hace necesario la elaboración de un estatuto único que clarifique y ponga orden al universo jurídico de normas encasilladas en cada proceso de cobro coactivo que se lleva a cabo al interior de las entidades públicas, pues muchas de éstas resultan desconocidas no solo para el operador jurídico de dicho cobro, sino para los administrados y sus apoderados, por lo cual se presenta en muchos casos su incumplimiento, pues la inobservancia viene a constituir la norma general.

Por esta razón, merece un especial relieve los principios que deben orientar el cobro coactivo, que buscan la primacía de las garantías otorgadas al administrado, pues estos han venido creando una línea francamente autonomista que va moldeando el procedimiento de cobro coactivo con elementos propios y encadenado al derecho público en sus fundamentos y orientaciones; aspecto sin duda que tiene que ver con el aseguramiento de la eficacia normativa como presupuesto fundamental para la unificación de dicho cobro, por lo que su estudio, su análisis, su teorización sistematizada, constituye un factor importante para esta reingeniería del procedimiento de jurisdicción coactiva.

#### 4.1 PRINCIPIOS RECTORES

Realmente la Constitución de 1991 y parte importante de la legislación, emprenden la regulación de una institución bajo la premisa de que se regirá por determinados principios básicos que responden a unas directrices rectoras de la institución o de la figura de que se trata. Con éstos postulados se quiere significar que todo el diseño de la entidad, figura o institución que se regula, debe regirse por esos derroteros o en obediencia a esa orientación. Es así, como en Colombia todos los estatutos normativos de cada sector de la legislación se han venido estructurando, sobre unas premisas constitutivas de lo que se da en llamar

principios generales, los cuales se han incrementado significativamente por obra de la jurisprudencia.

En lo atinente al procedimiento de jurisdicción coactiva y ante la ausencia de una normatividad armónica, coherente y unificada, la labor organizativa de los preceptos generales parece encontrarse en la necesidad de distribuir bases jurídicas que presidan la respectiva legislación sobre el mencionado procedimiento y la de indicarle al operador jurídico qué parámetros debe utilizar en los eventos de dudas, contradicciones, inoperancias, redundancias de normas posteriores, especificidad, paralelismo legal, vacíos, lagunas jurídicas, etc.

4.1.1 Principio de legalidad. En el Procedimiento de Cobro Coactivo llevado a cabo por la administración, las reglas fundamentales tienen papel de primer orden en la hermenéutica jurídica ya que precisan el alcance de la institución o del contexto normativo, así ellos no estén expresamente consagrados en una disposición concreta o específica. Es justamente la naturaleza prescriptiva del precepto lo que hace del mismo una poderosa directriz para el operador jurídico y un verdadero derecho para el administrado.

Dentro de esta misma perspectiva, el principio de legalidad y la potestad exorbitante de cobro coactivo son conceptos jurídicos que se relacionan íntimamente entre sí, pues la potestad coactiva se explica, se justifica, se orienta y se estructura en virtud del principio de legalidad. Sin la atribución de legalidad previa la administración carecería de sustento jurídico para actuar y no simplemente la administración sino el Estado en sí.

En la legalidad se abarca no solo la concepción puramente formal de la norma de acatar sino también la que se deriva de la adecuada interpretación de los postulados generales de derecho y por supuesto, de la hermenéutica jurisprudencial. Se habla así de una “legalidad didáctica y orientadora que se edifica sobre la base de la función unificadora de la jurisprudencia por órganos como la Corte Constitucional y la jurisdicción contencioso administrativa”<sup>34</sup>

Lo cierto es que ya se está formando conciencia de que la legalidad, como fundamento normativo constitucionalizado, puede ser reclamada ante las diversas autoridades en ejercicio de un derecho subjetivo de carácter fundamental. De tal suerte que esa conciencia de legalidad se acrecienta no sólo en las autoridades

---

<sup>34</sup> SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo. Bogotá: Edit. Universidad Externado de Colombia, 2000, p.98.

sino en los asociados. Es un componente al cual debe aspirar una sociedad civilizada en forma que no se límite a su entorno teórico sino que se efectivice como programa garantista que irradie su misión jurídica al derecho.

La sola constitucionalización del principio de legalidad en el artículo 29, tiene proyecciones de importancia en las actuaciones administrativas en forma que el apotegma le impregna contenido sustantivo al desarrollo del procedimiento de jurisdicción coactiva. No se trata, por consiguiente, de una fórmula de buenas intenciones, cuanto de un precepto de obligada observancia para la administración en todos sus niveles y en sus más diversas manifestaciones.

Y así debe serlo, porque como lo expresa el doctor Ossa: “el administrado tiene derecho a saber las regulaciones positivas que existen sobre una materia específica y no estar al vaivén de las medidas impuestas por las autoridades locales, que de manera regular, crean habilitan analógicamente preceptos sobre los más variados temas, con el peligro que representa desvertebrar la estructura de la pirámide jerárquica de los valores jurídicos”<sup>35</sup>.

Si en el ámbito de la jurisdicción coactiva se reelabora, sobretodo en el inconciente colectivo y en la mentalidad de los funcionarios encargados de llevar a cabo el cobro coactivo, el concepto de legalidad para dejar de aparejarlo con la validez formal, que es sólo una de las categorías a la luz de la cual se puede desarrollar el procedimiento de cobro coactivo, y se inicia una labor de entender y asumir el cobro con criterios tales como la justicia, la legitimidad y la eficacia de éste, seguramente y en forma consecuencial, se desenvolverá asumiendo un papel vital en todas sus manifestaciones.

4.1.2 Principio del debido proceso. El debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar al ciudadano que ha acudido al procedimiento de cobro coactivo, una recta y cumplida administración de justicia y la debida fundamentación de las decisiones administrativas.

La Corte Constitucional subraya, en el siguiente aparte, las garantías que el debido proceso lleva consigo:

---

<sup>35</sup> OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Bogotá: Edit. Legis, 2000, p.244.

El debido proceso tiene reglas de legitimación, representación, notificaciones, términos para pruebas, competencias, recursos e instancias, garantías establecidas en beneficio del administrado, etapas que deben cumplirse dentro del procedimiento administrativo señalado. Se concluye que estos actos deben formarse mediante procedimientos previstos en la ley, que la observancia de la forma es la regla general, no sólo como garantía para evitar la arbitrariedad, sino para el logro de una organización administrativa racional y ordenada en todo su ejercicio, el cumplimiento estricto para asegurar la vigencia de los fines estatales, y para constituir pruebas de los actos respectivos, que permitan examinarlos respecto de la formación, esencia, eficacia y validez de los mismos.<sup>36</sup>

Como puede observarse, ese cúmulo de protecciones jurídicas no es más que el trasunto de que la jurisdicción coactiva está constitucionalizada, pues en la Constitución de 1991 se han incorporado una serie de normas sustantivas y procedimentales que deben observarse por el Estado cuando se trata de aplicar el procedimiento de jurisdicción coactiva.

De acuerdo con lo que se ha expuesto, la plenitud de las formas propias no es más que el compendio de la potestad coactiva de la administración y dentro de esa perspectiva puede describirse el debido proceso como el conjunto de normas y reglas procesales insertas en la constitución y en la ley, que obligatoriamente debe acatar el Estado en su función jurisdiccional de cobro coactivo con el fin de salvaguardar los derechos de los administrados.

El procedimiento tiene rango constitucional a la luz del artículo 29 de la Constitución y ostenta fisonomía de orden público por cuanto que no puede quedar al arbitrio de sus intervinientes modificarlo, suprimirlo, reemplazarlo o simplemente alterarlo y a pesar de la índole francamente informal que lo preside.

De esta manera, las garantías procedimentales no deben contemplarse como requisitos formales, sino sustanciales, tal como viene afirmándose en este proyecto, lo que importa no es tanto la verificación de los trámites en sí mismo (que debe conjugarse con la exigencias de eficiencia y celeridad del procedimiento) sino en la medida en que contribuye al acierto de la decisión.

---

<sup>36</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-442 de julio de 1992. M.P. Simón Rodríguez.

Doble finalidad debe tener el procedimiento: garantizar los derechos de los particulares y lograr el mayor acierto y eficacia en las decisiones administrativas; el procedimiento se configura como un mecanismo eminentemente garantista, tanto para el administrado como para la administración, de allí que deba estar cercado de los mínimos postulados que aseguren la defensa del administrado y el acierto en la decisión final, acierto que, por supuesto, debe tener la nota invariable de la eficacia y la imparcialidad.

Sobre este particular el doctor Ossa afirma:

... el procedimiento como tal, para que efectivamente cumpla la función para la cual se estructuró, debe consagrar unas etapas elementales que concreten la operatividad de la defensa en sus manifestaciones probatorias y de audiencia del encartado. Esto garantiza, a su vez, el equilibrio decisorio y la neutralidad de la resolución. Por eso, si el procedimiento omite, bien por falta de consagración legal o reglamentaria, o por voluntad o negligencia del operador jurídico, estas dos expresiones cruciales, se resiente de ilegalidad y deviene, consecuentemente, la declaratoria de nulidad del acto administrativo<sup>37</sup>.

4.1.3. Principio de Imparcialidad. La imparcialidad como garantía que aboga por la existencia de una posición de neutralidad, de ausencia de perjuicios del órgano frente al administrado y frente al objeto del procedimiento constituye un principio fundamental establecido en el artículo 209 de la Constitución de 1991 cuando lo vincula a la función administrativa al servicio de los intereses generales y reglado también en el Código Contencioso Administrativo que prevé, en el artículo 3º, una delineación de garantía en donde están involucrados los funcionarios gubernamentales de todo orden y especialmente aquellos que deben realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, como es el caso de los funcionarios encargados de tramitar el cobro coactivo.

Dentro de ese contexto es apenas natural que la parcialidad linda con la arbitrariedad y que esta se presenta como la antítesis del derecho, pues en un Estado de Derecho sólo lo fundamentado y justificado en derecho es razonable y sólo lo razonable es jurídicamente admisible. La cuestión es, la motivación, pero no la motivación entendida en un sentido rutinario y formal que solemos dar al término, sino como justificación resultante de un proceso argumental apoyado siempre por razones exigibles y sostenibles, dotadas de capacidad persuasiva y

---

<sup>37</sup> OSSA ARBELÁEZ., Ob. cit., p. 488.

susceptibles por ello de resistir su eventual confrontación con otras en un debate abierto ante una instancia imparcial.

También la Corte Constitucional ha recalcado el criterio de razonabilidad como orientador de la administración; al respecto expresó lo siguiente:

Los servidores públicos cuentan en numerosos casos con un margen de apreciación importante que les confiere movilidad en el juicio para adoptar una decisión determinada...se trata de una libertad con límites. Ciertamente, la holgura en la apreciación no comporta arbitrariedad ni subjetividad. Incluso en los aspectos estrictamente objetivos el funcionario ni siquiera se puede separar de la realidad. Sólo en los apartes que permitan un juicio de valor, de ponderación o de prioridad, y sólo allí, el agente puede optar por una vía determinada. Pero aún en esta decisión el servidor público se encuentra vinculado por el juicio de razonabilidad.<sup>38</sup>

Si dentro del procedimiento de cobro coactivo no se fijan criterios razonables tanto para facilitar el cumplimiento de la función de administración de justicia como para buscar medios eficaces para ese cumplimiento, claro está todo dentro del marco legal, entraremos en una órbita de arbitrariedad que como tal obstaculizaría el ejercicio de un debido proceso.

4.1.4. Principio de Proporcionalidad. Constituye un postulado que, en cierta medida, racionaliza la actividad coactiva de la administración evitando que la autoridad desborde su actuación y encauzando ésta dentro de un criterio de ponderación, medida y equilibrio, que busca la aplicación de la sanción que resulte menos gravosa para los intereses del administrado.

Es fácil deducir de lo brevemente expuesto que la proporcionalidad surge con nitidez, en el campo de la creación del título susceptible de cobro coactivo, pues la administración debe elegir entre los medios que resulten menos lesivos a los derechos del administrado.

Lo que hay que censurar a la administración es que cuando ejerce su poder de cobro coactivo utilice los excesos, las desproporciones, las inequidades, las pretensiones desequilibradas que destruyen la ponderación de una gestión sana; la acción, en suma, no debe ir mas allá de lo necesario para cumplir el fin perseguido con la medida que se adopta. No es posible que las cantidades

---

<sup>38</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-055 de febrero 16 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

líquidas de este orden asciendan a sumas realmente exorbitantes, casi que confiscatorias y que representan, para los afectados, esfuerzos inauditos que superan su capacidad. En estos casos, si la administración insiste, no queda otro remedio que embarcarse en un proceso contencioso administrativo, largo, complejo, dispendioso, y costoso, que logre ponderar la sanción dentro del contexto justiciero de la equidad y consultando los elementales principios que implica la institución de la sanción administrativa.

Las providencias administrativas, de todas maneras, deben hacer una explicación satisfactoria que haga de la proporcionalidad un verdadero paradigma de ecuanimidad entre la medida que se adopta y la esencia perjudicial del comportamiento del administrado. A ello se refiere la Corte Constitucional cuando afirma:

La restricción o limitación en la que se traduce la medida legal debe guardar una relación equilibrada y razonable con el fin perseguido, desde el punto de vista de los costos y beneficios que para la persona y el interés general que ella genera. A mayor grado de incidencia en el derecho del particular, deberá corresponder un mayor peso en la justificación del interés general que concretamente se busca promover. Rompe el mencionado equilibrio, la medida legal que impone a la persona una carga o restricción irrazonable, excesiva o inadecuada.<sup>39</sup>

Adicionalmente, el carácter social del Estado de Derecho, el respeto a la persona humana, a su dignidad y autonomía, principios medulares del ordenamiento constitucional, se sirven mejor con leyes que encarnen una visión no disociada del principio de proporcionalidad y de subsidiariedad de la sanción, de modo que ésta solo se consagre cuando sea estrictamente necesario.

#### 4.2 FUNCIONARIO EJECUTOR, DIRECTOR ACTIVO

El funcionario que ejerce el cobro coactivo debe ser un portador de la visión institucional del interés general. De hecho, el funcionario ejecutor, al poner en relación la Constitución -sus principios y sus normas- con la ley y con los hechos, debe hacer uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido de las normas que aplica. En este aspecto, la Corte Constitucional expresa que: “ya desde Aristóteles se hablaba de la necesidad de adaptar, corregir, acondicionar la aplicación de la norma por medio de la interpretación del juez...esta intervención no se manifiesta sólo como el mecanismo necesario para

---

<sup>39</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-459 de octubre 12 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

solucionar una disfunción, sino también, y sobre todo, como un elemento indispensable para mejorar las condiciones de comunicación entre el Derecho y la Sociedad.”<sup>40</sup>.

Pero para lograr formar el funcionario activo que dirija el procedimiento de cobro coactivo se hace necesario brindarle una formación jurídica integral para la efectividad del derecho sustancial, es decir, la formación que comprenda el estudio técnico jurídico y procesal, al tiempo, con el estudio político, económico, social y humano del cobro coactivo; la formación en torno a toda la filosofía y política trazada en la Constitución de 1991, la cual debe cumplir la función pública de la administración de justicia.

No se desconoce que se deben mejorar las formas procesales de cobro coactivo e integrarlas en un único estatuto, así como se requiere dinero para la infraestructura material que haga ágil y oportuna la administración justicia a través del mencionado cobro, pero a su vez, se requiere preparar, capacitar, formar al hombre que lleva a cabo dicho procedimiento y al abogado litigante que apodera a quien adquiere una obligación con la administración susceptible de cobro coactivo, para que no solo mejore la forma, sino ante todo, para que se mejore la administración de justicia y se genere confianza y seguridad en el procedimiento de cobro coactivo.

Sobre este particular la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión del texto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, precisó:

...Así, en lo que atañe a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz en la que le juez abandone su papel estático, como simple observador y mediado dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias de forma tal que sus fallos no sólo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica sino que, además, responda a un conocimiento real de las situaciones que le corresponda resolver.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 del 5 de junio 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>41</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Por ello, la relevancia que adquiere la capacitación integral que permita formar el funcionario ejecutor activo, protagonista e interventor que es el juez asistente político, social, humano y jurídico; el juez político que entiende la desigualdad económica, social y cultural del administrado; el juez asistente social que entiende que solamente dictando la sentencia justa le protege a la sociedad sus legítimos derechos; el juez asistente humano que entiende su obligación utilizando todos sus poderes asignados en su función para descubrir la verdad material, buscar alternativas posibles en dicho procedimiento que se pueden establecer en la etapa persuasiva y dictar la sentencia justa que es la que humaniza el proceso judicial, reconociendo la prevalencia del derecho sustancial o material sobre el formal; el juez asistente jurídico que entiende que al Estado le corresponde velar por el cumplimiento, proteger, asegurar, hacer vigente y efectivo el derecho objetivo, sustancial o el ordenamiento jurídico justo, restableciéndolo cuando los particulares lo quebranten, mediante la aplicación a los casos concretos profiriendo la sentencia justa, única capaz de garantizar una aplicación efectiva del derecho.

#### 4.3 EL PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN COACTIVA, GERENCIA DE INTERESES PÚBLICOS

La dirección de los intereses públicos, como función administrativa, está presidida por la noción de servicio de los intereses generales, desarrollado con fundamento en los postulados de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, tal como lo impone el artículo 209 de la Carta Constitucional. Tiene sustrato de moralidad y un fundamento de legalidad del cual no podrá apartarse, pues los administrados también están protegidos contra la arbitrariedad de la misma administración y tienen las posibilidades que la ley les otorga para defenderse de las desviaciones estatales.

Esta nueva concepción del procedimiento de jurisdicción coactiva contiene en sí lo que hasta ahora se ha considerado una categoría abstracta, y lo más importante, implica el superamiento de esa falsa dualidad entre el interés particular y el interés público, que ha determinado por un lado un ciudadano que clama justicia material, y por el otro un funcionario público prevalido del legalismo, invocando un abstracto interés general.

Es por esto que el mencionado procedimiento se está viendo abocado a cambios en su esencia, cambios que imponen reflexionar sobre el futuro de este como categoría autónoma y unificada, regido por unos principios que determinan su desarrollo y orientado teóricamente a realizar el interés público, que en la práctica no se puede asumir como papel antagónico al de los administrados en la medida en que no se puede esgrimir el mencionado procedimiento como razón única y suficiente para mermar los derechos de estos.

El orden jurídico de la jurisdicción coactiva no puede ignorar que al haberse establecido en Colombia el Estado de Derecho contemplado en la Constitución de 1991, el valor de la legalidad se ve completado y ensanchado por una serie de principios rectores de la acción estatal. La propuesta política y jurídica de dicho modelo de Estado, por su lógica y coherencia, por su racionalidad y también por su razonabilidad, amerita de los profesionales del derecho el pensar juiciosamente en fortalecer o simplemente rediseñar el modus operandi de este procedimiento de cobro, a través de un método de aplicación que afirme y sostenga la vigencia de los derechos en juego, la construcción de un procedimiento que no afirme las desigualdades materiales de las partes, que se oriente por fórmulas que permitan un eficaz y justo manejo del patrimonio público.

El derecho de principios se convierte así en un planteamiento con vocación universal por su concepción amplia y honesta de la realidad que resulta apta para cualquier tipo de procedimiento, porque su estructura jurídica se teje y sustenta a partir de ciertos valores recogidos en la Constitución Política de 1991 que actúan como principios de todo el orden del Estado y del derecho asumiendo heterogeneidad social.

Ha de excluirse- no sobra recalcar- el equívoco parecer de que el derecho de principios niega en bloque el positivismo. El discurso del derecho en el procedimiento de jurisdicción coactiva es un discurso inclusivo, que acepta todo lo que pueda redundar el beneficio de la sociedad y de los derechos fundamentales consagrados en el ordenamiento jurídico, de modo que se mejora el mencionado procedimiento adicionando a él como criterio de justicia, la categoría de los principios constitucionales, que son a la vez valores éticos y jurídicos.

El salto de cualidad, el refuerzo argumentativo se encuentra entonces en que para quienes tienen en sus manos la realización del procedimiento de cobro coactivo, es la verificación de los principios en este capítulo referidos, de las reglas abiertas del orden jurídico superior, la actuación que convalida en su totalidad el ejercicio de sus poderes, la que define su justicia y su validez, su eficacia como derecho.

En efecto, la función del procedimiento de jurisdicción coactiva no va a ser sólo la de constituir una garantía frente a la actuación de la administración sino que también va a ser una garantía de que la administración cumple con los fines de interés público que tiene encomendados; se trata en todo caso de un fin que no se contrapone al interés de los particulares. Por esta razón, la forma no siempre constituye la garantía de la prevalencia del derecho sustancial frente a los poderes de la administración, además, de la protección de los derechos de los administrados debe garantizar la realización del fin público que determinó la

actuación de la administración. En todo caso lo que no puede perderse de vista es que uno de uno de los pilares del Estado Constitucional es el Estado Social de Derecho, y por lo tanto, ningún proceso de flexibilización del procedimiento de cobro coactivo, puede implicar una merma de las garantías ciudadanas ni un sacrificio del mejoramiento social de los administrados.

En relación con dicho procedimiento se debe precisar, que si bien éste se constituye en una garantía de los derechos de los administrados no se agota en ellos su función. Se trata además de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por parte de los órganos de la administración. En efecto, la presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en nuestra Constitución de 1991.

Constituye, por lo tanto, el ejercicio de la Jurisdicción Coactiva una función pública estatal de naturaleza esencial, en cuanto configura uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva de manera responsable, imparcial, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan al interior del procedimiento.

De lo expuesto hasta ahora se observa cómo el procedimiento de jurisdicción Coactiva se viene perfeccionado desde la base, constituyéndose así en un producto organizativo del hombre en su dimensión social y con pretensiones disciplinantes para todos los asociados. Es una organización instrumental de gestión, que requiere soberanía y que está obligada a justificarse por el respeto a principios, límites y atribuciones legales que pautan su ejercicio.

#### 4.4 ESTATUTO ÚNICO DE JURISDICCIÓN COACTIVA.

Se hace necesario, establecer un estatuto único que rijan la materia del cobro coactivo, que comprenda de manera sistemática, todas las regulaciones contenidas en las normas civiles, contencioso administrativas, así como en regulaciones especiales, a fin de contribuir en un mejor desarrollo de las labores en ésta área.

El estatuto Único de procedimiento de jurisdicción coactiva quedará así:

Estatuto Único de procedimiento de jurisdicción coactiva.

Artículo 1°. Definición. El procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva esta encaminado a hacer efectivo un título ejecutivo de los consagrados en el presente estatuto, contentivo de una obligación clara, expresa y exigible a favor del Estado.

Artículo 2°. Objeto. El objeto del presente estatuto es unificar el procedimiento de jurisdicción coactiva mediante reglas claras y armónicas, orientadas a la búsqueda de la efectividad que requiere la administración y la protección de los derechos de los administrados.

Artículo 3°. Efecto general e inmediato de las normas procesales. La norma que fije la jurisdicción y competencia o determine el procedimiento de jurisdicción coactiva se aplicará desde el momento en que entre a regir el presente estatuto. Los procesos que se encontraren en curso al momento de entrada en vigencia de las normas establecidas en el presente estatuto, deberán terminar su trámite al interior del procedimiento en que se iniciaron.

Artículo 4°. Aplicación. La normas contenidas en el presente estatuto se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los ordenes, así como a los organismos adscritos y vinculados a ellos; a las entidades descentralizadas; a la Contraloría General de la República y contralorías regionales; a la Procuraduría General de la Nación, Ministerio Público y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuando pretendan hacer efectivo los créditos a su favor contenidas en títulos ejecutivos debidamente ejecutoriados, constitutivos por sí mismos de obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles, distintos de los contractuales.

Artículo 5°. Todas las entidades públicas contarán con una dependencia encargada de ejercer la función de jurisdicción coactiva y será ejercida de acuerdo a lo establecido en el presente estatuto y a las funciones asignadas en los respectivos manuales de funciones.

Artículo 6°. Impulso del Proceso. El impulso del proceso de cobro coactivo es oficioso; luego de iniciado el mismo, los funcionarios ejecutores deben llevarlo hasta su terminación. En este proceso no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recurso por la vía gubernativa.

Artículo 7°. Gratuidad. Ninguna actuación procesal causará erogación al ejecutado, salvo las costas de las copias solicitadas y los gastos de curaduría y honorarios de auxiliares de la justicia.

Artículo 8º. Principios. En el presente estatuto se aplicarán los principios generales del derecho procesal y los que rigen para la administración pública, tales como: celeridad, eficacia, economía, igualdad, imparcialidad, publicidad, derecho de defensa y contradicción.

Artículo 9º. Interpretación. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas deberán interpretarse de acuerdo a la aplicación de los principios generales del derecho procesal.

#### De las partes

Artículo 10. Las partes en el proceso de cobro coactivo son:

Sujeto activo. Es la entidad pública ejecutante, representada mediante el funcionario ejecutor y para el ejercicio de la acción de cobro, por el funcionario a quien se le asigne la función.

Sujeto Pasivo: Es la persona natural o jurídica contra la cual se libra el mandamiento de pago. Puede ser también sujeto pasivo una entidad pública.

#### De los títulos ejecutivos para iniciar el trámite coactivo

Artículo 11. Títulos Ejecutivos. Prestan mérito por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

- 1º) Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación de un ente territorial, o de una entidad pública de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero en los casos previstos en la ley.
- 2º) Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, de una entidad territorial o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
- 3º) Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.

- 4o) Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
- 5o) Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
- 6o) Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
- 7o) Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de la entidades pública y que se haya integrado al fallo con responsabilidad fiscal.
- 8o) Las resoluciones de imposición de multas, en firme, impuestas por la contraloría prestan mérito ejecutivo para su cobro por jurisdicción coactiva, si no puede ser descontada por el pagador del salario que devengue el sancionado, y una vez vencido el plazo para pagarla.
- 9o) El acto administrativo o la sentencia que contenga un crédito exigible a favor de la Contraloría General de la República o contralorías regionales.
- 10o) Las resoluciones de reintegro de dineros a favor de la entidad pública, percibidos con violación del artículo 128 de la Constitución Nacional.
- 11o) Las resoluciones que contengan a favor de las entidades públicas la obligación de pagar sumas de dinero por concepto de cuotas partes pensionales, y demás obligaciones surgidas de las normas de seguridad social.
- 12o) Las facturas de servicios públicos domiciliarios.
- 13o) Las declaraciones tributarias y sus correcciones, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
- 14o) Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
- 15o) Los demás actos de la administración de impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fije sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional, departamental, distrital, municipal.
- 16o) Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación, departamentos, distritos y municipios para afianzar el pago de las obligaciones a partir de la ejecutoria del acto de la administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
- 17o) 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.
- 18o) Las deudas fiscales por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, multas, derechos y demás recursos territoriales de los departamentos, distritos y municipios.
- 19o) Los demás documentos que dan cuenta de una obligación expresa, clara y exigible y que están suscritos a favor de las entidades públicas relacionadas en el artículo 4º del presente estatuto.

Artículo 12. Para efectos del procedimiento de jurisdicción coactiva que se adelanta en las entidades públicas deberá entenderse por obligación que presta

mérito ejecutivo, la remitida por la autoridad competente o el órgano juzgador con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1o) Plena identificación del deudor: nombre completo o razón social, tipo y número del documento de identificación (cédula de ciudadanía o Nit ).
- 2o) El título ejecutivo deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, señalando una suma líquida a cobrar, en cifras numéricas. Si la sanción se impone en salarios mínimos, en el mismo título ejecutivo debe indicarse en cifras numéricas el valor correspondiente. Igualmente se debe indicar si hay lugar al cobro de intereses y si éstos son legales, bancarios, etc.
- 3o) Constancia secretarial indicando que el título ejecutivo se encuentra debidamente ejecutoriado, especificando la fecha en que se surtió ésta.

Artículo 13. Con base en el principio de economía procesal el funcionario ejecutor se abstendrá, mediante providencia motivada, de iniciar procesos de cobro coactivo con actos administrativos que hayan perdido la fuerza ejecutoria o que no reúnan los requisitos formales para iniciar el proceso. y ordenara la devolución de los mismos a la dependencia que haya solicitado el cobro.

#### De las notificaciones

Artículo 14. La notificación del Mandamiento de pago se hará personalmente en la entidad pública encargada de tramitar el cobro coactivo; para tal efecto, se citará al deudor por medio de comunicación enviada por correo certificado a la última dirección registrada en el proceso administrativo que dio origen al título o que figure en la administración de impuestos y a falta de ella, mediante aviso publicado en un periódico de amplia circulación nacional. Si el citado no se presenta a recibir la notificación personal dentro del término de quince (15) días a partir de la fecha de la certificación postal, o de la publicación del aviso, se le nombrará curador ad litem, con quien se seguirá el proceso hasta cuando aquél se presente.

En la misma forma se hará la citación para notificar los títulos ejecutivos a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

Artículo 15. El funcionario ejecutor notificará las demás providencias por estado de acuerdo a lo consagrado en el artículo 321 del Código de Procedimiento Civil. La inserción se hará pasada un día de la fecha del respectivo auto, y en ella se hará constar lo siguiente:

- 1o) El numero del proceso

2o) Nombre completo o razón social del deudor; tipo y número de documento de identidad (cédula de ciudadanía o Nit)

3o) La fecha del auto

4. La fecha del estado y la firma del funcionario ejecutor.

El estado se fijará en un lugar visible de la oficina de cobro coactivo de la entidad ejecutora y permanecerá allí durante la jornada laboral del respectivo día.

Artículo 16. La notificación por conducta concluyente se realizará de acuerdo a lo establecido artículo 34 de la Ley 794 de 2003 (modificatorio del artículo 330 Código de Procedimiento Civil).

Artículo 17. Cuando en un proceso ante la jurisdicción coactiva intervengan entidades públicas, el auto admisorio de la demanda se debe notificar personalmente a sus representantes legales o a quien éstos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones. Sin embargo, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere por cualquier motivo, recibir la notificación, ésta se practicará mediante entrega que el funcionario ejecutor haga al empleado de la entidad pública de copia auténtica de la demanda y sus anexos, del auto admisorio y del aviso, de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley 446 de 1998.

Artículo 18. La sentencia dictada dentro del proceso de jurisdicción coactiva será notificada al deudor, a su apoderado o representante por medio de comunicación enviada por correo certificado en la que se le informara que debe presentarse a la entidad ejecutora dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la misma en la dirección registrada para el efecto en la entidad ejecutora, con el fin de que se notifique personalmente de su contenido. En caso de que no se realice la notificación personal en el término establecido, se llevará a cabo la notificación por medio de edicto dentro del día hábil siguiente; el edicto deberá contener:

1o) La palabra edicto en su parte superior.

2o) La inserción de la parte resolutive de la providencia.

3o) La fecha del edicto y la firma del funcionario ejecutor.

El edicto se fijará en un lugar visible de la oficina de cobro coactivo de la entidad ejecutora y permanecerá allí durante la jornada laboral del respectivo día; en él anotará el funcionario ejecutor las horas de su fijación y desfijación.

## De los recursos

Artículo 19. No habrá recurso contra los actos de trámite, preparatorios o de ejecución. Contra el mandamiento de pago no procede ningún recurso.

Artículo 20. Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones.

#### De las excepciones

Artículo 21. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

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

Parágrafo. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán las siguientes excepciones:

- 1o) La calidad de deudor solidario.
- 2o) La indebida tasación del monto de la deuda.

Artículo 22. El ejecutado puede proponer en escritos separados las excepciones de que trata el artículo anterior y las de mérito, teniendo cabida, dentro de estas últimas, todo hecho tendiente a enervar la existencia del título ejecutivo como tal.

Artículo 23. Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario ejecutor decidirá sobre ellas, ordenado previamente la práctica de las pruebas pedidas en el escrito de excepciones y las que de oficio decreta, en este último caso, el deudor debe haber cumplido con la carga procesal de excepcionar.

Artículo 24. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario ejecutor así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere el caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de la obligación.

Artículo 25. Dentro del proceso de jurisdicción coactiva, solo será demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate de los bienes embargados no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo por parte de la autoridad jurisdiccional administrativa.

#### De las medidas cautelares

Artículo 26. Previa, simultánea o posteriormente a librar el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad, Para adelantar uno y otro se aplica lo previsto en los artículos 513 y siguientes del C. de P. C. para los demás procesos de ejecución.

Artículo 27. El funcionario solicitará de las distintas dependencias privadas y públicas como: Oficina de Instrumentos Públicos, Cámara de Comercio, oficinas de Tránsito y Transporte, Entidades Bancarias, entre otras, las informaciones necesarias que permitan establecer los bienes o ingresos del deudor, salvo que exista reserva legal.

Artículo 28. El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si practicado el avalúo de los bienes embargados estos excedieren la suma indicada deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 517 del C. de P. C.

Parágrafo. El avalúo de los bienes embargados, lo hará la entidad pública que adelanta el respectivo procedimiento de jurisdicción coactiva, a través de los organismos o entidades que presten este servicio, teniendo en cuenta el valor comercial de estos según lo establecido en el artículo 516 del C. de P. C.

Artículo 29. Si el deudor no estuviere de acuerdo con el avalúo realizado, podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, un nuevo avalúo con intervención de un perito particular, designado por la entidad administrativa que adelanta el cobro coactivo, caso en el cual el deudor deberá cancelar los honorarios, en un término no superior a treinta (30) días contados desde el día de la notificación o de la constancia de envío por correo certificado en que se le anuncie la designación. Contra este avalúo no procede recurso alguno.

Artículo 30. Cuando en el proceso de jurisdicción coactiva se decreta el embargo de bienes embargados en uno de otra jurisdicción, la medida se comunicará inmediatamente sin necesidad de auto que lo ordene, al juez de la otra jurisdicción, por oficio en el que se indicarán la existencia del proceso de jurisdicción coactiva, la entidad administrativa encargada del cobro coactivo, el nombre del deudor y los bienes de que se trata.

Artículo 31. De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la oficina de registro correspondiente para que el funcionario lo inscriba, lo comunique a la administración, e informe juez que ordenó el embargo anterior sobre la existencia del proceso de jurisdicción coactiva y el monto de la multa más los intereses, solicitándole ponga a disposición de la entidad administrativa el remanente del remate por disposición expresa del artículo 542 del C de P. C.

Artículo 32. Si del certificado de registro, resulta que los bienes embargados están gravados, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor con garantía real, la existencia del proceso, mediante notificación personal, a la dirección de éste, si se tuviere, o se solicitará sea realizada por el juez que conoce de la medida para que el acreedor pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

Artículo 33. Si el acreedor con garantía real citado no comparece, el funcionario que adelanta el procedimiento de jurisdicción coactiva rematará el bien extinguiéndose dicha garantía; si queda un saldo tiene que entregarse al ejecutado, salvo si se embargó el remanente cuando es necesario pasarlo al juez que dispuso tal medida.

Artículo 34. Para el secuestro de bienes se aplicarán las siguientes reglas:

- 1º) El secuestro será designado de la lista de auxiliares de la jurisdicción coactiva.
- 2º) En el auto que lo decreta se señalará fecha y hora para la diligencia.
- 3º) La entrega de bienes al secuestro se hará previa relación de ellos en un acta en la que se indicará el estado en el que se encuentren.
- 4º) En todo lo demás se estará a lo dispuesto por los artículos 682 y siguientes del C. de P. C.

Artículo 35. Se levantarán el embargo y secuestro en el procedimiento de jurisdicción coactiva en los siguientes casos:

- 1º). Cuando el deudor cancele la totalidad de lo debido.
- 1º). Cuando opere la figura de la prescripción de la obligación.
- 3º). Si se ordena la terminación del proceso coactivo por la revocatoria del mandamiento de pago o por prosperar las excepciones propuestas.

## Remate de bienes y pago

Artículo 36. El funcionario ejecutor dictará sentencia que ordene el remate de los bienes embargados, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado. La sentencia se notificará en la forma prevista en el artículo 18 del presente estatuto. Contra dicha sentencia no procede ningún recurso.

La liquidación del crédito y de las costas se practicará por separado.

Artículo 37. Con base en el avalúo practicado y una vez designado el secuestre el funcionario ejecutor llevará a cabo el remate de los bienes embargados dentro del proceso, entregándolos para tal efecto a una entidad especializada, autorizada para ello por el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo señalado en el artículo 50 del D. E. 2651 de 1991 adoptado como legislación permanente por la Ley 446 de 1998.

La entidad autorizada para llevar a cabo el remate de los bienes objeto de embargo y secuestro, podrá sufragar los costos o gastos que demande el servicio de remate, con el producto de los mismos y de acuerdo con las tarifas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

El funcionario ejecutor mediante auto señalará el plazo dentro del cual la entidad autorizada deberá practicar la diligencia de remate y fijará la base de la licitación que será el 70% del avalúo de acuerdo con lo señalado en el artículo 523 del C. de P. C.

Artículo 38. El remate se anunciará al público, siguiendo las reglas señaladas en el artículo 525 del Código de Procedimiento Civil, cuya elaboración estará a cargo de la entidad autorizada para la práctica del remate y el costo será deducido del valor del mismo.

El depósito para hacer postura y el excedente entre el precio base y el precio final de venta serán recaudados por la entidad autorizada para llevar a cabo el remate, la liquidación y el correspondiente reembolso a la entidad que tramitó el proceso de jurisdicción coactiva deberá hacerlos dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia de adjudicación.

Artículo 39. La entidad autorizada para el remate deberá extender un acta de dicha diligencia en la que se hará constar como mínimo:

- 1o) Fecha y hora en que se llevó a cabo.
- 2o) Nombre de los postores.
- 3o) Especificación de los bienes rematados y procedencia del dominio del ejecutado.
- 4o) Precio del remate.
- 5o) Si la licitación quedare desierta por falta de postores, se dejará consignado en el acta, y se abrirá nueva licitación, para la cual se seguirán las reglas del artículo 533 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 40. La entidad autorizada para el remate se encargará de que el rematante consigne el saldo del precio, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la diligencia de remate, conforme lo establece el artículo 529 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 41. Pagado oportunamente el precio, el funcionario ejecutor aprobará el remate mediante auto en el que se dispondrán además:

- 1o) La cancelación de los gravámenes prendarios o hipotecarios que afecten el bien objeto de remate.
- 2o) La cancelación del embargo y el secuestro.
- 3o) La expedición de copia del acta del remate y del auto aprobatorio, con destino a la notaría que corresponda al lugar de ubicación del inmueble para su protocolización. Copia de la escritura se agregará al expediente.
- 4o) La entrega del bien por el secuestro al rematante.
- 5o) La entrega del remanente al ejecutado, si éste no estuviere embargado en otro proceso del que se tenga conocimiento.
- 6o) La cancelación de los impuestos y demás gravámenes sobre el bien.

Liquidación del crédito y las costas

Artículo 42. Sólo habrá lugar a condenar en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron, y su liquidación incluirá el valor de los honorarios de los auxiliares de la justicia y demás gastos judiciales, debidamente comprobados.

Artículo 43. Para la liquidación del crédito deberá tenerse en cuenta el capital, esto es el monto de la obligación y de los intereses de acuerdo con lo dispuesto en el mandamiento de pago.

Artículo 44. De las anteriores liquidaciones será notificado el deudor a fin de que dentro de los tres (3) días siguientes formule las objeciones que considere; vencido este término el funcionario ejecutor las aprobará mediante auto contra el cual no procede recurso alguno.

#### Formas de terminación del proceso

Artículo 45. Son formas de terminación del proceso:

- 1o) El pago total de la obligación.
- 2o) Revocatoria del auto de mandamiento de pago.
- 3o) La prescripción.
- 4o) La pérdida de la fuerza ejecutoria.
- 5o) Nulidad judicial del título ejecutivo, luego de un proceso contencioso administrativo.

Parágrafo. De acuerdo a lo establecido en el artículo 148 del C. C. A., en estos procesos no es aplicable la figura de la perención.

Artículo 46. En cualquier etapa del proceso de Jurisdicción Coactiva, el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la entidad administrativa, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas. Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.

Artículo 47. Serán competentes para celebrar acuerdos de pagos los mismos funcionarios que adelanten los procesos de jurisdicción coactiva teniendo en cuenta los siguientes plazos del acuerdo:

- 1o) Hasta un (1) año para deudas inferiores o iguales a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- 2o) Hasta dos (2) años para deudas superiores a 100 smlmv e inferiores o iguales a 200 smlmv.
- 3o) Hasta tres (3) años para deudas superiores a 200 smlmv.

En los casos en que la cuantía sea superior a 200 smlmv e inferior o igual a 500 smlmv se requerirá autorización previa del Director de Jurisdicción Coactiva o quien haga sus veces. Si la cuantía es superior a 500 smlmv será necesaria la autorización de la máxima autoridad de la entidad administrativa en cargada del Procedimiento de Jurisdicción Coactiva. Se requerirá así mismo, autorización de la máxima autoridad administrativa de la entidad para prorrogar los términos

anteriormente señalados sobre los acuerdos de pago. En ningún caso, el término pactado en el acuerdo de pago y la consecuente suspensión del proceso podrá ser mayor a tres (3) años, para lo cual el funcionario ejecutor tendrá en cuenta la solvencia económica de los ejecutados para la determinación de las cuotas mensuales en que deba ser cancelada la totalidad de la obligación.

Sólo serán admisibles las garantías bancarias y de compañías de seguros, las cuales serán requisito indispensable para la celebración y aprobación del acuerdo respectivo y deberán garantizar en su totalidad el pago de la suma ejecutada.

Parágrafo. Los intereses causados desde la ejecutoria del título, y hasta la fecha en que se suscriba el acuerdo de pago, se incluirán en el valor objeto de acuerdo. A partir de esta fecha cesará la causación de intereses, salvo que el condenado incurra en incumplimiento a lo acordado, evento en el cual se harán exigibles en su totalidad.

Artículo 48. La acción de cobro por jurisdicción coactiva prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hizo legalmente exigible la obligación.

El término de prescripción de la acción de cobro, se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, y por el otorgamiento de facilidades para el pago. Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente al de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción podrá decretarse de oficio por parte del funcionario ejecutor o a solicitud del deudor.

#### Del cobro persuasivo

Artículo 49. Es el conjunto de gestiones que la entidad ejecutora debe realizar, sin perjuicio de la obligación de adelantar el trámite coactivo, para la recuperación ágil de la cartera, incluyendo el capital e intereses; teniendo como propósito lograr un acercamiento con el deudor, tratando de agilizar el recaudo de la multa y/o el cumplimiento del pago mediante el otorgamiento de plazos, con el lleno de los requisitos legales.

Para proceder al cobro persuasivo es necesario conocer el monto total de la deuda a favor de la entidad administrativa; así como tener conocimiento pleno del deudor, su identificación y localización.

#### Disposiciones varias

Artículo 50. Se prohíbe la acumulación de pretensiones y de procesos con títulos diferentes a los señalados en los artículos 562 del C. de P. C. y 68 del C. C. A., en forma tal que, para la acumulación de procesos o de pretensiones, únicamente puede acreedora la misma entidad administrativa; podrán acumularse varios procesos coactivos si tienen un ejecutado común y se ha librado mandamiento de pago en cada uno de ellos, sin perjuicio de que en un mismo mandamiento se puedan exigir varias obligaciones. Para la acumulación se aplicarán las reglas consagradas en los artículos 82 y 541 del C de P. C.

Artículo 51. Los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios, sin que se requiera la constitución de títulos individuales adicionales.

Artículo 52. El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses. El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.

Artículo 53. Para el nombramiento de auxiliares la entidad administrativa podrá:

- 1o) Elaborar listas propias.
- 2o) Contratar expertos.
- 3o) Utilizar la lista de auxiliares de la justicia.

Parágrafo. La designación, remoción, y responsabilidad de los auxiliares de la jurisdicción coactiva se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil, aplicable a los auxiliares de la justicia. Los honorarios se fijarán por el funcionario ejecutor de acuerdo a las tarifas que la Administración establezca.

Artículo 54. Mientras entran a operar los juzgados administrativos, el trámite de excepciones, seguirá adelantándose conforme a las normas de competencia establecidas en el artículo 131 del C. C. A.

Artículo 55. Los créditos por concepto de tributos que se tramitan de acuerdo a lo contemplado en el presente estatuto, pertenecen a los créditos privilegiados de primera clase, de acuerdo a lo establecido en los artículos 2495 y 2498 del Código Civil y por tanto, prevalecen sobre los créditos con garantía real

Artículo 56. En los demás aspectos no previstos en el presente Estatuto, se aplicarán en su orden, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, del Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones referentes al proceso de jurisdicción coactiva.

Artículo 57. Vigencia y derogatoria. El presente estatuto entra a regir a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### Exposición de motivos

El proyecto de Estatuto Único para el procedimiento de jurisdicción coactiva tiene como objetivo primordial brindar un marco legal para que las entidades públicas que tengan a su cargo el manejo y recaudo de créditos a su favor puedan gestionar eficientemente esos recursos, definir los principios y reglas básicas de la función de recaudo, establecer los mecanismos para flexibilizar, facilitar, mejorar esta función y garantizar la protección legal de los derechos de los administrados.

El punto de partida indiscutiblemente, es la falta de uniformidad en la normatividad que regula la materia de jurisdicción coactiva; existen algunas normas desconectadas que sirven de soporte, la mayoría de las veces producto de interpretaciones o de analogías para las actuaciones de los funcionarios que ejercen el cobro coactivo, toda vez que no hay un marco regulatorio que brinde reglas claras para el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

Dicho estatuto para que sea aplicado deberá ser presentado mediante proyecto de ley que deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 156 y siguientes de la Constitución Política de 1991. El trámite para la aprobación del referido proyecto de estatuto por parte del Congreso de la República de acuerdo con la facultad establecida en el artículo 150 numeral 25 de la Constitución, será el establecido para la aprobación de las leyes ordinarias, toda vez que la Constitución no reglamenta un trámite específico sobre la materia.

¿Por qué se necesita ley? En virtud del principio de legalidad del servidor público los actos de autoridad se limitan, expresamente, a lo ordenado en la Constitución y en la ley. Esta noción está consagrada expresamente en la Carta Política de 1991 la siguiente forma:

Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Y se añade que, la ley o el reglamento determinarán las funciones y el servidor público se compromete a cumplirlas. Así quedó consagrado en nuestra Constitución, al señalarse:

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...

El principio de legalidad en las actuaciones de la administración pública no es una concesión graciosa para el servidor público; se trata de evitar el arbitrio del mismo y por ello su régimen es expreso y de interpretación restrictiva.

Por tanto, la actuación de los servidores públicos es eminentemente reglada, esto es, quienes se encuentran en tal condición sólo pueden hacer lo que la Constitución Política, la ley y los reglamentos que los vinculan les permitan. Tal es el principio fundamental que se deriva de lo establecido en el artículo 6º de nuestro ordenamiento constitucional.

La rigidez con que la Constitución Política determina la función administrativa y la actuación del funcionario público, hacen que deba prohijarse desde la misma ley, cuales son las obligaciones y facultades de cada servidor público o de particulares que están de manera permanente cumpliendo con funciones públicas en especial en el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

Por último, debe resaltarse que no es el propósito de este proyecto dar reglas pétreas, ni sacramentales para el mejor cobrar o el estricto recaudo. Todo lo contrario, es brindar un marco flexible que armonice el origen y la composición de la jurisdicción coactiva con la realidad económica del país y del obligado en particular.

## CONCLUSIONES

El monopolio de la resolución coactiva de conflictos por parte del Estado, tiene como fundamento la efectividad en la solución de los mismos. Es legítimo dicho monopolio en la medida en que la solución cumpla unos parámetros mínimos, referidos a los criterios que se deben observar para evaluar la calidad de la administración de justicia.

Lo verdaderamente importante para unificar el procedimiento de cobro coactivo y dotarlo de la efectividad necesaria, es el establecimiento de garantías, no sólo en el interés de la propia administración, sino también para asegurar que el poder exorbitante que el ordenamiento jurídico le atribuye para llevar a cabo el cobro coactivo se ejerza con rectitud y para los fines que se le asigna.

Bajo estos parámetros, el ejercicio de la jurisdicción coactiva debe realizarse en forma regulada de antemano, mediante la creación de un Estatuto unitario y uniforme, que permita establecer una base cierta sobre el trámite que se debe seguir en el procedimiento de jurisdicción coactiva, evitando la arbitrariedad y el desconcierto social que supone su desarrollo.

De esta manera, ha de destacarse que si realmente se quiere consolidar la jurisdiccionalización del cobro coactivo de la administración, se debe propugnar la autonomía del procedimiento de jurisdicción coactiva, ya que sólo bajo esta perspectiva tiene sentido la estructura de su institucionalización, la dinamicidad de sus principios y su desarrollo como categoría jurídica racional de la función estatal de la administración de justicia.

Por otra parte, la reforma a la jurisdicción coactiva no puede quedar confinada a una reforma de leyes, haciendo abstracción de los funcionarios que la ejercen, quienes en la mayoría de los casos son profesionales del derecho, pues la incidencia social que exige esta profesión, resguarda la verdadera eficacia administrativa, que exige la obligación de hacer efectivamente reales criterios que informan la función pública y que tiende a construir una sociedad más justa.

Justamente para acercar al particular con la administración encargada de realizar el cobro coactivo debe hacerse realidad la respuesta a la pretensión de aquel que

lo que se intenta es idear al interior del procedimiento de cobro unos mecanismos de protección para el administrado ágiles, exentos de trabas y complicaciones

Ahora, el procedimiento de jurisdicción coactiva, como garantía del administrado, se hace más riguroso en dicho ámbito de la administración, pues éste se configura como poder exorbitante en donde requieren, en toda su proyección, las seguridades constitucionales. Por eso el procedimiento de cobro coactivo debe estar precedido por mínimas reglas protectoras que actualicen los derroteros establecidos en los artículos 29 y 209 de la Carta Política, sin que se descarten las peculiaridades especiales de acuerdo con la índole de la materia que regula la norma legal o reglamentaria.

En relación con dicho procedimiento se debe precisar, que si bien éste se constituye en una garantía de los derechos de los administrados no se agota en ellos su función. Se trata además de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por parte de los órganos de la administración. En efecto, la presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución de 1991.

Solo resta agregar que la verdadera eficacia administrativa está en manos de los funcionarios que ejercen el cobro coactivo, quienes tienen la obligación de hacer efectivamente reales criterios que informan la función pública y que tienden a constituir una sociedad más justa y equitativa.

## BIBLIOGRAFÍA

AZULA CAMACHO, Jaime. Manual de derecho procesal. 4 ed. Bogotá: Temis, 2003. T. 4, p. 317-318, 322-323, 331-332.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Bogotá: Ed. Dike, 1982, pág. 258

ESCOBAR VÉLEZ, Edgar. El proceso de jurisdicción coactiva. 4 ed. Medellín: Señal Editora, 2005. p. 13-31.

GONZÁLEZ TOBÓN, Darío. La nueva jurisdicción coactiva. 2 ed. Medellín: Señal Editora, 1991. p. 23-28, 54-55, 233-235.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro Antonio. Manual de derecho contencioso administrativo control fiscal jurisdicción coactiva. Bogotá: Legis, 2003. p. 654-671.

LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones de derecho procesal civil colombiano. Parte especial. 8 ed. Bogotá: Dupré Editores, 2004. p. 614-628.

OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho administrativo sancionador. Bogotá: Legis, 2000. p. 244, 488.

RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto. Procesos contencioso administrativos. Parte especial, 2 ed. Bogotá: Jurídicas Wilches, 1988. p. 254, 260.

QUINTERO, Beatriz et al. Técnicas de derecho procesal civil colombiano. Parte especial. Bogotá: Leyer, 2001. p. 262-263.

VELÁSQUEZ, Juan Guillermo. Los procesos ejecutivos y las medidas cautelares. 12 ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2004. p. 346.