



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Implicaciones jurídicas del procedimiento de cobro coactivo establecido por la Ley  
1437 de 2011 para el cobro de las obligaciones fiscales Colombia**

**Jorge Winston Cardona Navarro**

Autor

Monografía presentada para optar al título  
**MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

**José Rodrigo Flórez Ruiz**  
Rector  
Universidad Autónoma Latinoamericana

**Hernán Darío Aguiar Garcés**  
Decano  
Escuela de Posgrados

**Nataly Vargas Ossa**  
Coordinadora  
Maestría en Derecho Administrativo

**Kennier José Garay Herazo**  
Director de trabajo de grado

**Línea de investigación**  
Justicia Administrativa

**Diana Cortina Campo**  
**Angy Plata Álvarez**  
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 03 de noviembre de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado #22 de 2023.

## **Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo establecer las principales repercusiones jurídicas que surgieron con la adopción del cobro coactivo administrativo, a partir de la Ley 1437 de 2011, como procedimiento para el cobro de las obligaciones fiscales tributarias y no tributarias en Colombia. En medio de un marco metodológico de investigación dogmática, este texto conceptualiza y diferencia las obligaciones fiscales entre tributarias y no tributarias. A partir de lo que se establece, desde la perspectiva de sus efectos jurídicos, cuál sería el procedimiento más idóneo para el cobro de las acreencias fiscales según la naturaleza o causación de los respectivos títulos ejecutivos. Así, se plantea que la unificación del procedimiento del cobro de cartera pública en el procedimiento administrativo de cobro coactivo fue un desacierto del legislador colombiano. Frente a esto se formula una propuesta de proyecto de Ley hipotético como alternativa de abordaje a la problemática aquí analizada. Respuesta normativa que se centra en diferenciar la jurisdicción coactiva como procedimiento administrativo de cobro, y su uso como formas propias para el cobro de las obligaciones fiscales no tributarias.

## **Palabras Clave**

Cobro coactivo, jurisdicción coactiva, debido proceso, doble instancia, cosa juzgada, seguridad jurídica.

## Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	5
<b>Capítulo I</b>	<b>11</b>
<b>1. Naturaleza jurídica del cobro de las obligaciones fiscales en Colombia</b>	<b>11</b>
1.1. <i>Diferenciación entre las obligaciones fiscales tributarias y no tributarias</i>	13
1.2. <i>El procedimiento de cobro coactivo en Colombia</i>	17
1.3. <i>El procedimiento de jurisdicción coactiva en Colombia</i>	23
<b>Capítulo II</b>	<b>30</b>
<b>2. Implicaciones de la unificación legislativa de la Ley 1437 de 2011 sobre los procedimientos de recaudo de cartera de las obligaciones fiscales en Colombia</b>	<b>30</b>
2.1. <i>Consecuencias jurídicas generadas con la unificación legislativa del cobro de cartera pública de obligaciones fiscales a partir de la Ley 1437 de 2011</i>	31
<b>Capítulo III</b>	<b>41</b>
<b>3. Bondades de los asuntos de naturaleza especial en el procedimiento de jurisdicción coactiva para el recaudo de cartera pública en Colombia</b>	<b>41</b>
3.1. <b>Justificación y motivos que ameritan ‘rescatar’ la doble instancia del proceso de jurisdicción coactiva en el recaudo de cartera pública en Colombia</b>	42
3.2. <b>Propuesta de proyecto de Ley</b>	49
<b>Conclusiones</b>	<b>56</b>
<b>Referencias</b>	<b>63</b>
<b>Anexo 1.</b>	<b>71</b>
<b>Proyecto de Ley.</b>	71

## Introducción

La Constitución Política de Colombia no define el concepto de tributo, como tampoco lo hace el Estatuto Tributario Colombiano. Estas normativas hacen referencia a lo que es objeto de tributo, sin embargo, no indican taxativamente su significado. Por tanto, la definición de tributo la podemos obtener de fuentes como la doctrina y la jurisprudencia. Por tributo desde la concepción de impuesto se entiende toda

“Contribución, gravamen, carga o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales, para sostener los gastos del Estado y de las restantes corporaciones públicas”. (Cabanellas, 2006, p. 237)

Desde luego que, con el propósito de que el Estado cumpla los fines que se propone. Los tributos, por su parte, se pueden clasificar en 4 grupos: Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes municipales.

Según la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-010 de 2018<sup>1</sup>, el tributo es una obligación pecuniaria a favor del Estado creada por ley o generada en ella, con base en ciertos hechos que la misma establece. De esta forma, describe como conceptos genéricos las contribuciones, impuestos, tasas, entre otras cargas impositivas. Es decir, los ingresos corrientes de la nación tributarios y aquellos no tributarios. Para definir el tributo, la Corte Constitucional emplea cuatro aspectos esenciales para su clasificación, a saber: 1) son tasas, contribuciones e impuestos en sentido genérico; 2) son un ingreso público destinado a la financiación de las necesidades estatales; 3) tiene origen en la ley como potestad del imperio; y, 4) su naturaleza es coactiva (Pinillos, 2019). En consecuencia, el impuesto se describe como aquel que es cobrado a todo ciudadano sin discriminaciones y no se destinan a un servicio público en particular, sino que sirven para atender todo tipo de necesidades. Se trata de una obligación directa e inmediata que no guarda relación con beneficios al contribuyente,

---

<sup>1</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

aunque sí tiene en cuenta su capacidad económica (Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2018).

Con base en lo expuesto, debemos indicar que, en Colombia el tributo cuenta con cuatro elementos en su estructura: 1. el sujeto pasivo, obligado o deudor; 2. la tarifa; 3. el hecho generador de la obligación —que determina la capacidad contributiva— y; 4. la base gravable —cuantificación o medición del hecho gravable— (Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996)<sup>2</sup>. Según el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, es deber de la ciudadanía el contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones estatales. Gracias al carácter imperativo del tributo y su naturaleza coactiva, reforzada mediante la facultad excepcional de las entidades públicas para ejercer funciones jurisdiccionales, el Estado tiene potestades para el cobro directo de las obligaciones fiscales, que en este texto también se denomina cartera pública. A esta facultad se le ha catalogado como jurisdicción coactiva (Corte Constitucional, Sentencia C-666 del 2000)<sup>3</sup>. Término usado comúnmente como sinónimo del cobro coactivo en el ordenamiento jurídico colombiano (Escalante Núñez, 2022).

La jurisdicción coactiva es catalogada como un privilegio exorbitante de la administración pública en el que el ejecutivo actúa como juez y parte, con el fin de cobrar directamente las obligaciones fiscales que le favorecen, en pro de la satisfacción del interés general (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 1994)<sup>4</sup>. En este contexto, la concepción de la jurisdicción coactiva ha generado múltiples confusiones y, así mismo, los distintos pronunciamientos jurisprudenciales que han pretendido aclararlo. En algunas ocasiones, la jurisdicción coactiva ha sido definida como un procedimiento de recaudo que genera confusión con el concepto de cobro coactivo y, otras veces, se define como potestad especial de la administración pública colombiana (Contraloría General de la República, 2019). Es decir, que la jurisdicción coactiva como concepto se podría entender como una institución del derecho, como una noción analítica, o como un término con una carga semántica propia y diferenciada.

---

<sup>2</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>3</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>4</sup> Descripción que, en lo que a sus características respecta, también se aprecia en la Sentencia C-224 de 2013, en la medida en que en ella se habla indistintamente de las figuras del cobro coactivo y la jurisdicción coactiva. Las cuales se diferenciarán, de acuerdo con los objetivos trazados en este texto, a nivel conceptual y práctico.

A propósito de lo anterior, conviene formular la siguiente pregunta: ¿Hay claridad en torno a la diferencia planteada entre la jurisdicción coactiva y el cobro coactivo? El presente trabajo diferencia ambos términos desde el concepto de procedimiento administrativo. Desde la ley, tanto el cobro coactivo, como la jurisdicción coactiva, se describen como procedimientos de cobro de la cartera pública. El cobro coactivo está establecido como procedimiento administrativo en el Estatuto Tributario, que en adelante se citará como ET, en los artículos 823 y siguientes. Por su parte, el procedimiento de jurisdicción coactiva estaba regulado en la legislación civil y la contencioso-administrativa y, desde allí se considera que se trata de un proceso con características mixtas. Este procedimiento estaba regulado en el Código de Procedimiento Civil, en los 561 a 568 en lo relativo a la primera instancia; mientras que, la segunda instancia estaba regulada en los artículos 133 numeral 2 y 252 del anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Algunos de los contenidos de las disposiciones del C.P.C perviven, vía nueva regulación, en el articulado del Código General del Proceso. Mientras que, de otro lado, la Ley 1437 de 2011 o CPACA, derogó la segunda instancia por parte de las autoridades judiciales en lo contencioso-administrativo.

Con la presente investigación se plantea la necesidad de establecer las implicaciones jurídicas generadas por el procedimiento de cobro coactivo establecido por la Ley 1437 de 2011 para el cobro de las obligaciones fiscales en Colombia, esto teniendo en cuenta que, mediante el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, el legislador unificó el cobro de la cartera pública en un solo procedimiento: el cobro coactivo establecido en el ET, teniendo en cuenta también las reglas planteadas en la Ley 1437 de 2011, desde el artículo 98 y siguientes.

Teniendo en cuenta que el objeto de estudio de esta investigación se orienta al conocimiento de realidades cobijadas bajo segmentos del derecho positivo vigente colombiano, tal cual se presentan en el espacio y el tiempo, se trata de una investigación jurídica de tipo cualitativa y descriptiva, donde se darán a conocer las características del fenómeno a evaluar (Tantaleán Odar, 2015). Mediante la investigación descriptiva se privilegia el método de revisión documental normativa, en torno a la configuración de un problema jurídico analizado desde varias fuentes del derecho público administrativo y tributario. En particular, reflexiones frente a los procedimientos de cobro coactivo y la jurisdicción coactiva como regla general del proceso, aplicable en diferentes momentos de la historia al cobro de la cartera pública.

En consonancia con lo anterior, este trabajo -dogmático- espera dar cuenta de algunos aspectos problemáticos o yerros del legislador (Courtis, 2006) colombiano; así como también el plantear, finalmente, algunas propuestas de solución o abordaje normativo-jurídico al respecto.

De manera transversal, la presente investigación defiende como argumento central que sí existen consecuencias jurídicas serias, a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011, que admiten proponer escenarios jurídicos diferentes en los que se rescaten disposiciones normativas ya derogadas, con el fin de recuperar un orden jurídico más justo. Máxime cuando la unificación de procedimientos no permite la diferenciación de las circunstancias de hecho que originan las normas y las acciones legales, representando así algunas fallas en el sistema que se propone solucionar a través de la presentación de un proyecto de Ley hipotético que se adjunta como anexo al final del *corpus* reflexivo-argumentativo del trabajo.

Para el desarrollo de esta investigación, en el primer capítulo se describen las obligaciones fiscales, tributarias y no tributarias, tarea determinante para la consecución del objetivo planteado, puesto que el cobro coactivo era el procedimiento determinado para el cobro de las obligaciones fiscales tributarias; mientras que, la jurisdicción coactiva era predeterminada para el cobro de las obligaciones fiscales no tributarias. Seguidamente, se describen los dos procedimientos administrativos de cobro establecidos para el recaudo satisfactorio de obligaciones fiscales.

Cuando el constituyente incluyó en la Constitución de 1991<sup>5</sup> la distinción entre ingresos corrientes y no corrientes, entre tributarios y no tributarios, generó una precisión que hace vinculante el tratamiento diferencial entre unos y otros ingresos. En efecto, los originados como ingresos corrientes de naturaleza tributaria se privilegiaron con un procedimiento en su recaudo, que a su vez fue considerado como especial y dio lugar al ET. En su oportunidad, la justificación para ello consistió en que estos recursos requerían un rescate pronto para satisfacer necesidades en interés general. *Contrario sensu*, respecto de los no tributarios, históricamente, contaron con un procedimiento ordinario definido para su recaudo e

---

<sup>5</sup> Art. 358. Constitución Política. “Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndase por ingresos corrientes, los constituidos por ingresos tributarios y no tributarios, con excepción de los recursos de capital.”

incorporado en el Decreto 01 de 1984<sup>6</sup>. Dicho procedimiento -jurisdicción coactiva- es más garantista para los destinatarios de la acción, pues goza de mayor amplitud en los términos de propuesta de excepciones; exige la presencia de un curador *ad litem* en favor del destinatario de la acción, cuando no había sido posible notificarle personalmente el mandamiento de pago y, permitía el recurso de apelación en contra de la providencia que disponía seguir adelante con la ejecución, entre otras ‘bondades’ que más adelante se desarrollarán.

Contiguamente, el segundo capítulo, describe las implicaciones de la unificación legislativa de la Ley 1437 de 2011 sobre el procedimiento de recaudo de cartera de las obligaciones fiscales en Colombia. Ley, que finalmente, termina con la segunda instancia ante el contencioso administrativo, acompañada de la Ley 1066 de 2006, que unifica en el procedimiento de cobro coactivo el recaudo de las obligaciones tributarias y no tributarias en Colombia. Mediante el desarrollo de este capítulo se analiza el debido proceso como derecho fundamental y sus características — desde el punto de vista jurisprudencial— y, la cosa juzgada, como características o ‘bondades’ del fenecido proceso de la jurisdicción coactiva. Teniendo en cuenta que, a pesar de que se habla de una mixtura entre lo judicial y lo administrativo en el procedimiento de jurisdicción coactiva, tanto este como el procedimiento de cobro coactivo han sido descritos y decantados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup> como procedimientos administrativos.

En el tercer capítulo se analizan los beneficios del proceso de jurisdicción coactiva que justifican y motivan la presentación de una propuesta hipotética de proyecto de Ley que responda de manera asertiva a todas las implicaciones jurídicas analizadas en este trabajo<sup>8</sup>. Por último, se plantean algunas consideraciones finales a modo de conclusiones y luego de estas se anexa el proyecto de Ley hipotético.

---

<sup>6</sup> Art. 252. Capítulo V, Decreto 01 de 1984. “En la tramitación de las apelaciones e incidentes de excepciones en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva se aplicarán las disposiciones relativas al juicio ejecutivo del Código de Procedimiento Civil.”

<sup>7</sup> En esta línea se encuentra, por ejemplo, la Sentencia C-666 de 2000, entre otras más.

<sup>8</sup> Al final de este trabajo, luego de las referencias bibliográficas, se anexa un documento con el contenido de la propuesta de proyecto de Ley. El cual fue elaborado por el autor de este trabajo en el formato de texto normativo legal.



## Capítulo I

### 1. Naturaleza jurídica del cobro de las obligaciones fiscales en Colombia

El presente capítulo desarrolla el primer objetivo específico de este trabajo de investigación, consistente en describir la naturaleza jurídica del cobro de obligaciones fiscales en Colombia (tributarias y las no tributarias). Para ello se propone la distinción conceptual que, según se explica a continuación, debe existir entre i). el procedimiento de cobro coactivo y ii). el procedimiento de jurisdicción coactiva, como instituciones jurídicas diferentes. Posición analítica que, además de diferenciarlos semánticamente, propone no asumirlos como figuras jurídicas sinónimas debido a sus diversas implicaciones jurídicas y prácticas.

Precisado lo anterior, en primer lugar, es necesario esbozar algunas consideraciones teóricas generales sobre los impuestos. Para autores como Masbernat (2017), estos se han entendido como relaciones jurídico-tributarias propias de “aquel vínculo surgido por ley, entre el Estado y el contribuyente, y de la cual derivan una serie de derechos, obligaciones y potestades. [Cuyo principal] objeto es el tributo” (p. 3). Como institución jurídico-económica, el tributo implica la transferencia de la riqueza o propiedad del patrimonio privado al patrimonio público en pro del cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, se estatuyen de forma obligatoria y coactiva a través de disposiciones normativas de carácter público, fijadas por el Estado en atención a criterios de racionalidad y coherencia (Masbernat, 2017).

Facultad impositiva que crea las obligaciones tributarias y, consecuentemente, los procedimientos para el respectivo cobro de estas. En otros términos, en los tributos se trata ya de obligaciones fiscales en cuyo marco surgen distintas relaciones frente y en relación con el Estado (García Pinzón, 2022), que derivan en un procedimiento específico para tal fin. El cual, debido a su carácter procedimental, debe orientarse por la garantía del derecho fundamental constitucional al debido proceso. Cuya comprensión jurídica abarca las formas propias de la naturaleza de los juicios —tanto en los procedimientos judiciales como administrativos—.

Aunque el legislador colombiano intentó recopilar y codificar las obligaciones tributarias en el ET —Decreto 624 de 1989—, sigue siendo un sistema disperso, confuso, repetitivo y hasta contradictorio entre sí (Bolaños Bolaños, 2019). Patrón que también han seguido los

procedimientos establecidos para el cobro de las distintas obligaciones tributarias en Colombia. La ejecución de los procedimientos para el cobro de las obligaciones tributarias y no tributarias a favor del Estado colombiano fue dejada en cabeza de la misma administración pública o estatal<sup>9</sup>. La Corte Constitucional la definió en la Sentencia C-666 de 2000 como una facultad o “privilegio exorbitante” atribuible a la administración pública. Ello le permite a la entidad recaudadora actuar como juez y parte, de allí la especialidad de los distintos procedimientos administrativos para tal fin. Lo que supone que la administración pública deberá actuar de forma reglada y motivada, para que no extralimite sus facultades en detrimento de los derechos de los ciudadanos. Escenario en el que se espera que este procedimiento sea claro y transparente, con reglas previamente definidas que aseguren la garantía del derecho fundamental al debido proceso y, particularmente, el principio de legalidad.

Así las cosas, para describir la naturaleza jurídica del cobro de las obligaciones fiscales en Colombia, en este capítulo se definen dos fórmulas para el cobro de las obligaciones tributarias y no tributarias por parte del Estado:

1. Mediante el procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, sujeto parcialmente al control del juez contencioso administrativo. En este último caso, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto. Administrativo mientras esté a cargo de los funcionarios administrativos, y jurisdiccional en los eventos en que la ley obliga a remitir las decisiones o la resolución de los recursos a funcionarios judiciales.
2. El procedimiento administrativo de cobro coactivo del Estatuto Tributario establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, según el cual se aplicará en todas las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los

---

<sup>9</sup> En este trabajo se emplea una noción general de administración pública para dar cuenta, grosso modo, de cualquier manifestación de la función administrativa pública estatal. Concepción que presupone la existencia de características de distintos modelos teóricos de la administración pública, tales como: el burocrático; el de Gerencia pública; y, por último, el modelo de Gobernanza pública (Restrepo, 2011).

órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución política (Congreso de la República, 2006, Ley 1066).

A continuación, se desarrollan cada uno de estos dos mecanismos o fórmulas institucionalmente establecidas en esta materia, con la obligada diferenciación previa entre obligaciones tributarias y no tributarias.

### **1.1. Diferenciación entre las obligaciones fiscales tributarias y no tributarias**

Regularmente las obligaciones fiscales son fuentes de financiamiento para el Estado a cargo de los particulares que ejercen actividades económicas, aunque pueden tener otras fuentes distintas. Por ende, tratándose de una obligación, como obligado se encuentra “el ciudadano”, quien por mandato del artículo 95 de la Constitución Política de 1991 deberá contribuir a la realización de los fines de este y a la satisfacción del interés general (Peña Sánchez, 2017). Aunque es una obligación, en Colombia se propende por forjar cultura tributaria generando beneficios a los contribuyentes; no obstante, la elusión, la evasión y la corrupción con los dineros públicos hacen parte de la cotidianidad y cultura colombiana (Barros-Bayona et al, 2021). Dentro del género ‘ciudadano’ está el ‘contribuyente’, que es definido por el artículo 2 del ET como el sujeto pasivo respecto del cual existe un hecho generador de la obligación sustancial. Legislación que diferencia al contribuyente de otros sujetos obligados (arts. 3 y 4 ET).

Las obligaciones fiscales pueden ser tributarias y no tributarias. Con respecto a la primera, la Corte Constitucional en Sentencia C-010 de 2018 indicó que el tributo comprende:

- i) un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento de la satisfacción de las necesidades por parte del Estado a través del gasto; iii) tiene origen en la ley como expresión de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, además de ser una manifestación del principio de representación popular; y iv) su naturaleza es coactiva (Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2018).

La obligación tributaria, por su parte, se divide en la acepción sustancial o material y formal. Sustancialmente se trata de la obligación tributaria como tal que nace de un hecho; mientras

que, desde lo formal se trata de una obligación de hacer: presentar libros contables, facturar, dar declaraciones (Pinillos, 2019).

La sentencia C-109 de 2020<sup>10</sup>, da cuenta del principio de equidad que rodea la imposición de la obligación tributaria. En este sentido todo tributo debe estar fijado conforme a la capacidad de pago o aporte del obligado; debe estar fijado para todos los obligados con esa misma capacidad, por igual. En otras palabras, a uno no se le debe tratar de forma diferente al otro siendo estos iguales, y se debe tener un especial cuidado cuando el tributo tiene implicaciones confiscatorias. Al respecto, Colombia tiene un régimen penal-sancionatorio un poco más enfocado en la lucha contra la corrupción que frente a la evasión o la elusión (Peña Sánchez, 2017). Sin embargo, opta por la recuperación de cartera y la sanción económica. La confiscación no es una figura aplicable en Colombia; aunque, existen los medios legales como el procedimiento de cobro coactivo, donde eventualmente, habría embargo, secuestro y adjudicación de los bienes del obligado como parte de la recuperación para el Estado conforme a los artículos 823 y SS del E.T.

En la sentencia C-132 de 2020<sup>11</sup>, la Corte Constitucional se refirió a los tributos de orden nacional y territorial, así como también indicó la competencia para fijarlos según el texto constitucional. Al respecto, señaló que los tributos se identifican bajo tres criterios: formal, orgánico y territorial. En el primero, la ley es la que establece el órgano que instaura o autoriza el tributo; en el segundo, reside en la identificación del órgano que impone la obligación tributaria; y el tercero, su origen tiene que ver con causas internas de la jurisdicción que impone el tributo, siempre que se destine a los gastos internos y propios de la entidad territorial. Según este pronunciamiento, el sistema tributario colombiano se cimienta en los principios de equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad según el artículo 363 constitucional. El tributo se encuentra fundado en la misma disposición normativa constitucional: artículo 150 numeral 12 y 338 sobre competencia del Congreso; artículo 287 numeral 3 y 338 sobre competencia de las entidades territoriales; artículo 300 numeral 4 competencia de las asambleas departamentales; artículo 313 numeral 4 sobre

---

<sup>10</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas

<sup>11</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas

competencia de los concejos municipales; artículo 317 sobre competencia exclusiva de los municipios para gravar los bienes muebles, etc.

En la sentencia C-594 de 2010<sup>12</sup>, la Corte reiteró que los tributos en Colombia podrían agruparse en: impuestos, tasas y contribuciones. Las contribuciones fiscales se distinguen de las parafiscales. Por su parte, son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector según el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dentro de estas contribuciones encontramos las empresas que prestan servicio eléctrico, a las cuales se les impone obligación tributaria destinada a la recuperación del medio ambiente que puedan llegar a afectar. Esta sentencia es importante, entre otras razones, porque resalta la legalidad y certeza de los tributos al destacar la regla especial de la reserva legal en materia fiscal que ostentan los órganos colegiados de elección popular para fijarlos. Con base en esto, dichas entidades deberán fijar los tributos cumpliendo con la determinación de sus elementos esenciales a fin de que no sean confusas o ambiguas (principio de certeza).

Como se puede observar la relación jurídica tributaria puede ser compleja y acarrear diferentes obligaciones, puesto que propicia obligaciones distintas conforme al tipo de relación (Marín Elizalde, 2010). El llamado a fijar los tributos es el legislador, puesto que ostenta la reserva de ley; no obstante, también se trata de una facultad predicable de las entidades territoriales, derivada de la constitución<sup>13</sup> y la ley conforme a su autonomía fiscal (excepcional) (Gómez Monterroza, et al, 2018). En esta medida, dichas instituciones fijan las cargas fiscales bajo el principio de legalidad y condiciones equitativas que apunten a la

---

<sup>12</sup> M.P Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>13</sup> En este sentido, el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia señala que: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo” (Constitución Política de Colombia, 1991).

eficiencia y la progresividad tributaria (Pino Montoya, et al., 2020). Las obligaciones tributarias son irradiadas por los principios de legalidad tributaria, equidad, eficiencia, progresividad, igualdad tributaria, capacidad tributaria, irretroactividad tributaria, generalidad, no confiscatoriedad y armonización (Romero Molina, et al., 2013; Piza, 2015).

Las obligaciones fiscales no tributarias son aquellas que, si bien al igual que las fiscales tributarias se deben al Estado, su causación no guarda correspondencia con los principios de generalidad y permanencia. Ejemplo de ello, son las obligaciones originadas en un incumplimiento contractual, en una sanción disciplinaria, en contravención a las normas de tránsito, en un derrame de valorización, entre otras. No pueden ser consideradas tributarias por no estar comprendidas o reguladas en el ET, sino en disposiciones normativas de orden y especialidad diferente, además, su causación es ocasional y no vinculante para todos los obligados. Con las rentas de naturaleza tributaria que percibe el Estado se pueden proyectar válidamente un presupuesto de futura vigencia de la Administración Pública, pues es posible cuantificarlas, así sea de manera aproximada, tratándose de los ingresos que ha de recaudar el Gobierno en cada anualidad o período de causación. Lo propio no sucede con los ingresos o rentas denominadas no corrientes o que ocasionalmente recibe la Administración pública, por ser de carácter eventual, aleatorio, temporales y no corresponder a una cobertura general a cargo de todos “los ciudadanos”.

Por ingresos no tributarios, según concepto No. 20121300002041 del 09 de febrero del 2012 de la Contaduría General de la Nación, se entienden las retribuciones efectuadas por los usuarios de un servicio a cargo del Estado, en contraprestación a ventajas o beneficios que obtienen de éste. Dentro de este concepto se entienden incorporados, entre otros, los siguientes: tasas, multas, intereses, sanciones, contribuciones, regalías y concesiones. Algunos ejemplos de estas obligaciones se encuentran incorporadas en la Ley 769 del 2002, Art.140 (Código Nacional de Tránsito); la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 del 2007 (En materia de contratación estatal); la Ley 42 de 1993 (Sistema de Control Fiscal Financiero); la Ley 100 de 1993 (Sistema de Seguridad Social Integral en Salud); la Ley 734 del 2003, Art. 173 (Régimen Disciplinario); la Ley 142 de 1994, Art.130 (Servicios Públicos Domiciliarios); Ley 610 del 2000, Art.12 Inciso 2° (Procesos de Responsabilidad Fiscal); y el Decreto 1350

de 2003, en su Art.19 reglamentario de la Ley 643 del 2001 (Juego de apuestas permanentes y chance).

Para las obligaciones fiscales no tributarias, la legislación anterior a la Ley 1066 del 2006 y Ley 1437 de 2011, había establecido un procedimiento diferente al señalado en el Estatuto Tributario (cobro coactivo), que permitía la doble instancia, el derecho a la contradicción y el privilegio de la cosa juzgada. Se hace referencia aquí al procedimiento determinado en el C.P.C en cabeza de la administración en primera instancia y del contencioso-administrativo en segunda instancia, denominado jurisdicción coactiva. Una sanción disciplinaria de orden pecuniario no puede considerarse renta fiscal tributaria, comoquiera que no se causa en forma recurrente, así como tampoco tiene el carácter general. Un derrame de valorización se origina o genera en forma excepcional y no afecta a todo mundo. Una sanción contravencional de tránsito se origina en forma individual y es ocasional, no da lugar a generar renta periódica y/o permanente en favor del Estado. Esto significa que no son tributarias e inicialmente, no serían cobradas a través de la figura de cobro coactivo.

## **1.2. El procedimiento de cobro coactivo en Colombia**

El procedimiento de cobro coactivo está regulado en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario colombiano. Establecido para las siguientes situaciones particulares: impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones. Aunque, claro está, el artículo 823 del ET limita la competencia mencionada en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—. No obstante, este procedimiento ha sido tomado de manera análoga por otras entidades estatales o, de la genéricamente denominada, administración pública. Ejemplo de ello son las entidades de tránsito para el cobro de las sanciones, así como también, las oficinas delegadas para el cobro coactivo de las alcaldías, por concepto del impuesto predial unificado, entre otras. La entidad competente para iniciar este procedimiento administrativo es la del lugar donde se haya generado la obligación tributaria o donde se encuentre domiciliado el deudor (art. 824 ET). El cobro coactivo inicia con el mandamiento de pago que realiza la entidad pública, el cual quedará en firme una vez notificado (art 826 ET). Ello implica la necesidad de contar previamente con el título ejecutivo, el cual es definido y caracterizado en el artículo 827 del ET.

A pesar de lo anterior, el artículo 422 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, define el título ejecutivo como aquel documento que contiene una obligación, la cual debe ser clara, expresa y actualmente exigible; es decir, vigente a la fecha en que se pretenda su ejecución. Mientras que, por su parte, el título ejecutivo del proceso administrativo es aquel documento público que contiene una obligación dotada de fuerza ejecutiva (Parra Ortiz, 2000). Tomando en consideración esto último, el título ejecutivo se podría constituir, por ejemplo, en las facturas del impuesto predial, en las denominadas “foto multas” y sanciones de tránsito debidamente notificadas y en firme, en las declaraciones hechas por el obligado tributario, entre otros. Vinculado con el mandamiento de pago, este debe quedar en firme y la forma en que sucede es que no se interponga recurso dentro del término legal, se inicie la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; o iniciada esta, que haya sido favorable a los intereses de la entidad recaudadora o acreedora (artículo 829 ET).

Una vez en firme y perfeccionada la notificación del mandamiento de pago al deudor, éste cuenta con 15 días hábiles para el pago o para formular excepciones (artículo 831 ET). El servidor público tendrá un mes para resolver las excepciones, ordenando y practicando las pruebas a que haya lugar (artículo 832 ET). Probadas las excepciones, el funcionario ordenará el cierre del proceso o la continuación parcial del mismo (artículo 833 ET). Por el contrario, si se rechazan las excepciones propuestas, el acto administrativo que así lo declare tiene el recurso de reposición, para lo cual se da el término de un mes, mismo término que tendrá la entidad pública para resolver el recurso (artículo 834 ET). La orden de continuar con la ejecución se dará una vez superado lo anterior, o que el deudor no haya propuesto recursos ni medios de defensa (artículo 836 ET). En estas circunstancias se cumple con la garantía del debido proceso y se asegura así la defensa al deudor.

Será la misma entidad pública quien tendrá la facultad de decretar el embargo y secuestro de los bienes en cabeza del deudor principal y/o solidario (artículo 837 y SS. del ET). Frente a las medidas cautelares, el deudor también podrá oponerse al secuestro, como en el procedimiento ordinario, dentro de la misma diligencia de secuestro o dentro de los cinco días siguientes a esta en caso tal que las pruebas no puedan ser practicadas allí (artículo 839.3 ET). Finalmente, la entidad podrá ordenar el remate de los bienes previo avalúo en tres

ocasiones; en caso tal de que se declarará desierto el remate por tercera vez, la entidad adjudicará el bien en cabeza de la nación (artículo 840 ET) y podrá disponer del bien directamente. Es importante mencionar que, la entidad acreedora también puede instaurar la acción civil para el cobro ante los jueces civiles del circuito (artículo 843 E.T.), en caso tal de no contar con la infraestructura interior necesaria.

Las obligaciones de naturaleza fiscal tributaria son las llamadas por ley a ser cobradas mediante el procedimiento de cobro coactivo en Colombia. Sin embargo, debe aclararse que las entidades públicas usualmente emplean este procedimiento en obligaciones no tributarias. Según el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835)<sup>14</sup> del 9 de agosto de 2007, la Ley 1066 de 2006 se expidió con la finalidad de normalizar la cartera pública e instituyó el proceso de cobro coactivo del ET para el recaudo de rentas o caudales públicos de entidades de nivel territorial, nacional, los órganos autónomos y entidades de régimen especial constitucional. En estas circunstancias, los títulos ejecutivos que acompañan este procedimiento pueden ser variados y no únicamente los enunciados en el artículo 828 del ET. Según el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, constituyen título ejecutivo: las decisiones en firme producto del desarrollo de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos –MASC–; contratos y documentos en que conste su garantía, el acto de liquidación del contrato; y la copia autentica de actos administrativos con constancia de ejecutoria.

A su vez, los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos, según lo indicó el Consejo de Estado en sentencia con radicado 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057)<sup>15</sup> del 30 de mayo de 2013. Con base en esta providencia judicial, son títulos simples cuando un solo documento contenga la obligación que cumple con las condiciones de claridad, expresividad y exigibilidad. Es complejo cuando varios documentos forman la misma unidad jurídica, por lo que no pueden hacerse valer separadamente (Escalante Núñez, 2022). En relación con esto último, se debe aclarar que los procedimientos ejecutivos contractuales o derivados de la

---

<sup>14</sup> C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

<sup>15</sup> Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

relación contractual del Estado con los particulares, serán tramitados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por mandato de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Por lo cual, el listado enunciado en el artículo 297 del CPCA solo sirve de referencia parcial a los objetivos de esta investigación. Se precisa en que el procedimiento administrativo aludido aquí es de carácter administrativo; es decir, aquél en el que se dota a la administración pública de la facultad exorbitante de cobrar lo que le adeuden sin necesidad de acudir a la jurisdicción (Zamora Barbosa, 2014).

Entendido así, el procedimiento de cobro coactivo es una facultad ‘exorbitante’ de las entidades recaudadoras o acreedoras y no por ello debe entenderse como una manifestación jurisdiccional. En consecuencia, las entidades públicas han de manifestarse a través de actos administrativos: mandamiento de pago, resolución de excepciones (rechaza o acepta), decreto de medidas cautelares, ordena continuar con la ejecución, entre otros. Incluso, cuando estos actos son considerados jurisdiccionales (Escalante Núñez, 2022), aparte de tener recurso de reposición ante la misma entidad pública, son susceptibles de control judicial a través del medio de control de la nulidad y restablecimiento del derecho. Así lo explica el Consejo de Estado en sentencia con radicado 14.807 del 30 de agosto de 2006, cuando corrobora el mandato contenido en el artículo 835 del ET, que reconoce la intervención del juez contencioso administrativo y que lo enlaza con el artículo 116 constitucional, mediante el cual se preceptúa que solo se podrá dotar a las entidades administrativas de funciones jurisdiccionales de forma excepcional y en “materias precisas”, como los enunciados actos de este procedimiento.

Consecuente con lo anterior, la facultad del cobro coactivo no es propia de todas las entidades públicas, pues por mandato del artículo 116 de la Constitución, la competencia jurisdiccional es solo para las entidades administrativas que el legislador determine de forma excepcional y para asuntos especiales que sean definidos expresamente (Escalante Núñez, 2022) como ocurre, por ejemplo, en el recaudo de cartera pública. Diferentes disposiciones normativas constitucionales<sup>16</sup>, como el numeral 3 del artículo 287, fundamentan estas facultades, que

---

<sup>16</sup> En este texto se acoge el concepto semántico de norma, en tanto permite distinguir entre enunciados o disposiciones normativas y norma(s) en sentido estricto. Los enunciados o disposiciones normativas corresponden al enunciado de lenguaje o texto normativo consagrado en una fuente formal e institucional del Derecho; mientras que, por su parte, la norma en sentido estricto corresponde a las interpretaciones deónticas que se efectúan sobre dichas disposiciones con carácter de autoridad (Garay, 2014).

habilitan a las entidades territoriales para “administrar los recursos propios y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (Bedoya Velasco, Rojas Cruz, & Sandoval Rozo, 2017).

Las disposiciones normativas precitadas dan cuenta de las entidades habilitadas para el cobro coactivo en Colombia: DIAN (ET) y las entidades nacionales, territoriales, los órganos autónomos y las entidades de régimen especial (artículo 5 de la Ley 1066 de 2006). Confirmando con esto que se trata de un procedimiento administrativo y no de uno de naturaleza jurisdiccional, tanto a la luz de la jurisprudencia<sup>17</sup> como de la ley.

Ahora bien, el artículo 835 del ET indica que solo serán demandables ante la jurisdicción el acto o resolución de las excepciones y el que ordena seguir adelante con la ejecución. Las razones jurídicas de dicha determinación las encontramos en el artículo 43 del CPACA, donde establece que los actos administrativos que son susceptibles de control judicial son los definitivos; es decir, aquellos que crean, extinguen o modifican una situación jurídica y deciden el fondo. No obstante, el Consejo de Estado replantea esa interpretación normativa en la Sentencia 2014-00109 del 13 de agosto de 2016<sup>18</sup>, donde explica tres tipos de actos administrativos: los de trámite, los definitivos y los de ejecución. Los actos de ejecución serán también susceptibles de control, cuando contraríen los actos definitivos que les dieron cabida, de forma que creen, modifiquen o extingan obligaciones. De acuerdo con la sentencia 2006-98801 del 14 de agosto de 2014<sup>19</sup> de esta misma Corporación, los actos administrativos de trámite podrán ser objeto de control cuando por su propio contenido y alcance hagan imposible la continuidad de la actuación (artículos 82 y 83 CPACA).

Aplicado al procedimiento de cobro coactivo, el acto administrativo definitivo de este proceso que cree, extinga o modifica la situación jurídica del deudor. La demanda, aunque no interrumpe el procedimiento, sí inhibe a la administración pública de continuar con el remate. Mientras que, actos como decretar medidas cautelares y desde allí, todos aquellos

---

<sup>17</sup> Se alude aquí a un sentido simple de la jurisprudencia, según la cual corresponde a la manifestación general de la actividad judicial dentro de un sistema de fuentes del derecho administrativo colombiano (Garay, 2019). En consonancia con ello, no son objeto de este texto todas las controversias que puedan derivarse en relación con su obligatoriedad bajo la noción de precedente judicial (Sierra, 2016; Garay, 2019).

<sup>18</sup> Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas

<sup>19</sup> Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala

que culminan en la orden de rematar cumplen con las condiciones descritas pues tienen el poder de afectar de forma considerable la situación jurídica de un particular.

La Corte Constitucional, en sentencia T-412 de 2017<sup>20</sup>, se refiere a otras entidades obligadas al cobro coactivo por el artículo 98 del CPACA (toda entidad estatal, empresas o entes que cuenten con capital público superior al 50%). Es decir, que se amplía el uso del procedimiento de cobro coactivo al grueso de las entidades estatales, mientras cumplan con las condiciones establecidas en la Ley 1066 de 2006, pues recordemos que se trata de una función excepcionalmente otorgada al ejecutivo. Además de excepcional, recuerda la corte que el cobro coactivo es un procedimiento en el que efectivamente se rompe la igualdad procesal; por ende, se constituye en un procedimiento reglado, también susceptible del control jurisdiccional. En esta misma providencia se señaló que el medio de control o acción jurisdiccional idónea para debatir cualquier acto administrativo que emane del procedimiento de cobro coactivo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 137 del CPACA.

Finalmente, es importante aclarar la diferencia que existe entre los recursos al interior de las entidades y el control judicial. Los recursos al interior del procedimiento coactivo de la entidad pública ejecutante están limitados en el artículo 83 CPACA en su numeral 1º, el cual indica que los actos del cobro coactivo son de trámite y por ende no permiten recursos, excepto las actuaciones definitivas. En cuanto al control judicial, en sentencia del 27 de noviembre de 2014, expediente 533-2012<sup>21</sup>, el Consejo de Estado se avizora que desde el 2011, para el legislador toda conducta o acción de la administración pública ha de estar sometida a la constitución y a la ley por mandato del CPACA. Así las cosas, en este texto se sostiene la posición según la cual los actos administrativos del cobro coactivo son susceptibles del control judicial por no ser simples actos de trámite, aunque el mismo ET indique que solo algunos son susceptibles de tal control.

---

20 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

21 Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala

### **1.3. El procedimiento de jurisdicción coactiva en Colombia**

La Ley no define lo que debe entenderse por Jurisdicción Coactiva, razón por la cual ha de abordarse conceptualmente a través de la doctrina y la jurisprudencia. No obstante, hay alusiones vagas en la legislación. El derogado Decreto 01 de 1984, en su artículo 252 establecía este especial procedimiento y remitía al Código de Procedimiento Civil - hoy denominado Código General del Proceso-, en las controversias que se suscitaban respecto del trámite de las apelaciones e incidentes de excepciones en los juicios ejecutivos que se proponían por jurisdicción coactiva.

Entrando en detalle, la jurisdicción Coactiva es definida, entre otras providencias, por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-666 de 2000. Decisión que, desde la fecha de su expedición hasta la elaboración de esta investigación en 2023, ha conservado su carácter de sentencia hito<sup>22</sup>. La jurisdicción coactiva es catalogada como una de las facultades exorbitantes de la administración pública, en la que ésta actúa como “juez y parte” en el cobro de las acreencias propias. Prerrogativas concedidas en atención de la necesidad prioritaria de recuperación de los caudales públicos que sirven para el cumplimiento de los fines del Estado (Burgos Regalado, 2012).

En perspectiva crítica, se puede plantear que la anterior definición sobre el procedimiento de jurisdicción coactiva parece entenderlo más bien como una rama o forma de la jurisdicción; que la determinación de un procedimiento especial en sí. La concepción de la jurisdicción coactiva ha generado múltiples confusiones y, así mismo, los distintos pronunciamientos jurisprudenciales que han querido aclararlo. En algunas ocasiones, la jurisdicción coactiva ha sido definida como un procedimiento de recaudo que genera confusión con el concepto de cobro coactivo y, otras veces, se define como potestad especial de la administración pública colombiana (Contraloría General de la República, 2019). Por su parte, según Salas Quintero (2016), el procedimiento de jurisdicción coactiva es aquel señalado en el Estatuto

---

<sup>22</sup> Para estos efectos, aquí se acoge la clasificación propuesta por López Medina (2006) frente al carácter o función que desempeñan las decisiones judiciales en el sistema de fuentes del derecho de un ordenamiento jurídico. En concreto, la función relativa a indicar que una sentencia se considera como hito debido a la importancia que tiene como decisión clarificadora conceptualmente; o como soporte argumental de posteriores decisiones judiciales en un modelo de precedentes, como ocurre en el sistema de fuentes del derecho administrativo colombiano (Garay, 2019).

Tributario por mandato de la Ley 1066 de 2006. Dicha posición es corroborada en la jurisprudencia colombiana, por lo que doctrina y jurisprudencia, generalmente, no distinguen entre la figura de jurisdicción coactiva y la de cobro coactivo.

El ejercicio de la jurisdicción coactiva que se adelantaba con antelación a la expedición de la Ley 1066 del 2006 y 1437 del 2011, estaba asociado a la forma de recaudo de cartera pública de naturaleza fiscal no tributaria y en esa medida se establecía un debido proceso -como derecho fundamental- que favorecía más al ciudadano destinatario de la acción, que al Estado, en la medida que éste gozaba de la posibilidad de acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía de la impugnación, para que le garantizaran su derecho a la defensa y contradicción, sin necesidad de ejercer una acción de nulidad y restablecimiento de derechos, como es menester hoy en día. El pronunciamiento que se originaba por parte del juez de lo contencioso en segunda instancia, daba lugar a cosa juzgada y no era susceptible de futuras revisiones.

No es objeto de controversia, que el cobro coactivo que establece el ET, de manera especial para el recaudo de las obligaciones *fiscales tributarias*, es evidentemente necesario, más celeridad y se requiere para asegurar el funcionamiento del Estado y el cumplimiento de sus compromisos misionales, no obstante, para las obligaciones *fiscales no tributarias*; era más garantista la Jurisdicción Coactiva que incorporaba el Decreto 01 de 1984, en sus artículos 68 y 252, y permitía con mayor prontitud, dirimir cualquier controversia con carácter definitivo tanto en favor del Estado como del ciudadano. Esta circunstancia es relevante, si se tiene en cuenta que lo que ingresa al estado por cuenta del cobro coactivo, solo logra plena disponibilidad una vez sea resuelta cualquier eventual controversia de orden judicial.

La jurisdicción coactiva tiene una larga historia en Colombia, puesto que desde la Ley 8 de 1821 se crea la Contaduría General de Hacienda, una entidad que fue encargada de la cartera pública de todas las entidades estatales. Dicha figura adquirió relevancia, de tal forma que se le otorgaron facultades a cada una de las entidades de la administración pública colombiana para el cobro de sus acreencias. Evidencia de ello es la siguiente normativa: Ley 4 de 1913; Ley 84 de 1915; Decreto 2871 de 1968; Ley 6 de 1992; Ley 142 de 1994; y así hasta la expedición de la Ley 1066 de 2006 (Andrade Cañon, 2022). Por su parte, la Ley 1437 de 2011 (CPACA) autoriza y le impone obligatoriedad al cobro a las demás entidades estatales.

Visto lo anterior, se puede afirmar que tanto la jurisdicción coactiva como el cobro coactivo son manifestaciones del poder de autotutela del Estado para el recaudo de sus acreencias, usando para ello el procedimiento ejecutivo de la jurisdicción ordinaria; esto es, actuando como “juez y parte”. No obstante, como ya se ha indicado, las figuras mencionadas no son análogas o sinónimas una de la otra. Por tal razón, uno de los propósitos de esta investigación es demostrar que nunca han sido el mismo procedimiento y que, por lo tanto, se deben diferenciar, a fin de otorgar herramientas más garantistas que el cobro coactivo, al menos respecto de los administrados. El artículo 100 del CPACA determina las reglas procesales para el cobro coactivo, determinando que los que tengan naturaleza especial se regirán por ella; y por regla general, por el E.T., las reglas establecidas en la misma Ley 1437 de 2011 y el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso) en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Los artículos 98 a 101 de la Ley 1437 de 2011, establecen reglas cortas para el procedimiento de cobro coactivo. Adicionalmente, el artículo 98 determina la obligación de las entidades de ejercerlo. El artículo 99, por su parte, señala cuáles son los documentos que constituyen un título ejecutivo. El artículo 100 determina algunas reglas de procedimiento que aluden al E.T. principalmente y, el artículo 101 determina que el control judicial opera únicamente frente a los actos administrativos que deciden las excepciones, ordenan seguir adelante con la ejecución, y el que liquida el crédito. Ahora bien, el Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo (CCA) ya derogado por el CPACA (Ley 1437 de 2011), en su artículo 68 aludía a la jurisdicción coactiva y lo que allí constituye un título ejecutivo. Por su parte, el artículo 252 CCA, consagra el procedimiento de jurisdicción coactiva, señalando que el recurso de apelación e incidentes de excepciones en juicios ejecutivos serían llevados a través de las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil (también derogado actualmente, en virtud del Código General del Proceso).

El artículo 79 del CCA también hacía referencia a la jurisdicción coactiva como aquella vía que tenían las entidades administrativas para el cobro de los créditos o acreencias a su favor. El artículo 133. 2 del CCA indicaba que era el Tribunal Administrativo en segunda instancia quien conocería 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 500 SMLMV (Congreso de la República, 2011).

Procedimiento concatenado con lo dispuesto en los artículos 561 a 568 del CPC, donde se establecía el cobro para deudas fiscales. Cobro que era adelantado por medio del proceso ejecutivo determinado en el CPC y que operaba según la cuantía determinada allí (mínima, menor y mayor) por parte del funcionario respectivo. Objeto de este proceso serían los títulos ejecutivos establecido en el artículo 562 CPC: alcances líquidos declarados por la Contraloría; liquidaciones de impuestos contenidas en providencia ejecutoriada proveniente de entidades fiscales; certificación de liquidaciones de impuestos; copia de las declaraciones de impuesto de renta y complementarios presentada por el contribuyente; las resoluciones de policía que impusieran multa o sanción a funcionarios de esta entidad; y, providencia ejecutoriada que impusiera multa a entidades públicas. En dicho procedimiento el deudor sería notificado de las formas tradicionales y, en caso negativo, emplazado y se aseguraría su defensa a través del curador *ad litem* (art. 563). Ahora bien, la particularidad del proceso de jurisdicción coactiva es que impone la participación de la jurisdicción ordinaria, como la que determina las reglas de procedimiento más no la competente, y de la contenciosa administrativa (art 567), pues el trámite de excepciones, apelación y queja pasaba del conocimiento del funcionario público al juez contencioso administrativo. Según la cuantía serían llevados por el Consejo de Estado o por los Tribunales Administrativos.

A pesar de lo anterior, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa estaba determinada en los artículos 133. 2 y 134 C. 1 del CCA. Competencia repartida entre los Tribunales Administrativos y los jueces contenciosos administrativos, respectivamente, según la cuantía inferior o superior a los 500 SMLMV. El proceso de jurisdicción coactiva permitía la revisión de la legalidad de los procedimientos adelantados por los servidores públicos autorizados según la Constitución y la ley. Hoy esta facultad se encuentra suprimida y, debido a ello, se eliminó la potestad de mantener y salvaguardar el principio de cosa juzgada en favor de la administración pública. Puesto que, cuando los funcionarios ejercían

la facultad de cobro mediante la jurisdicción coactiva, sus providencias eran sometidas al control jurisdiccional inmediato que finalizaba con un procedimiento completo en este sentido. Resaltando aquí las bondades del debido proceso, derecho de contradicción y doble instancia para los deudores. Garantías y características que desaparecen parcialmente, o por lo menos disminuyen en su intensidad, con el actual esquema traído por la Ley 1437 de 2011.

Lo esbozado hasta aquí permite evidenciar que el procedimiento de jurisdicción coactiva es sustancial y procesalmente diferente del procedimiento de cobro coactivo. A modo de resumen, el primero tiene evidentes características jurisdiccionales mayores que el segundo. Sin embargo, en ambos procedimientos se sigue lo preceptuado para los procesos ejecutivos singulares, excepto por la acumulación de procesos, prohibido para los procesos de jurisdicción coactiva si el título no guarda la misma naturaleza (art. 565 C.P.C). En el cobro coactivo se puede percibir la participación de juez y parte de la administración pública de una manera más palpable e impositiva, donde la jurisdicción obtiene un papel controlador de los actos que emite. Es el deudor quien tiene que activar la jurisdicción a través del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En la jurisdicción coactiva, la administración conserva su papel de parte en mayor grado y el deudor o contribuyente, es su contraparte. Observándose mayores garantías en la medida en que el deudor conserva su calidad de parte y no ha de buscarla, de manera extraordinaria, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En la sentencia con radicado 19.360 del 9 de diciembre de 2013<sup>23</sup>, el Consejo de Estado brindó una referencia diferenciadora de los dos procedimientos, a este respecto indicó que:

A la luz del artículo 252 del CCA, hasta antes de que fuera derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción coactiva que previó el legislador de lo contencioso para efectivizar los créditos a favor de las entidades públicas se ejercía ante los funcionarios señalados en la ley y por los trámites del proceso ejecutivo regulado en el Código de Procedimiento Civil, en tanto que los particulares debían hacerlo por la jurisdicción ordinaria.

---

<sup>23</sup> Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala

El proceso ejecutivo al que remite la norma anterior se encuentra regulado a lo largo del título XXVII del CPC. CONSEJO DE ESTADO (2013, p. 14)

En la providencia mencionada se alude a la intención del legislador por unificar en un solo procedimiento, a través de la Ley 1066 de 2006, la cobranza de las acreencias públicas de naturaleza tributaria y no tributaria. Siendo el procedimiento de cobro coactivo establecido de forma predilecta para tal fin en el Estatuto Tributario. Disposición que va de la mano con las derogaciones al procedimiento de jurisdicción coactiva hechas por la Ley 1437 de 2011 CPACA y la subsiguiente derogatoria del Código de Procedimiento Civil por parte del Código General del Proceso. Esto permite precisar el objetivo primordial del presente escrito. En primer lugar, el presente capítulo tiene como objetivo: establecer la naturaleza del cobro de las obligaciones fiscales a través de la diferenciación de las figuras jurídicas del cobro coactivo y la jurisdicción coactiva, como procedimientos y vocablos distintos, sustancial y procedimentalmente y no análogas o sinónimas como erradamente lo usan algunos operadores jurídicos, parte de la jurisprudencia y la doctrina<sup>24</sup>.

Por último, se precisa que el procedimiento establecido en el ET es un trámite que surge como un procedimiento especial para efectuar el cobro de las obligaciones de contenido fiscal tributario. El artículo 358 de la Constitución Política determina que los ingresos corrientes pueden ser tributarios y no tributarios. Las obligaciones fiscales tributarias son de carácter permanente, es decir, permiten el funcionamiento dinámico del Estado para el cumplimiento del deber misional en lo que respecta a sus obligaciones primarias, tales como educación, salud, administración de justicia, entre otras. Las obligaciones fiscales no tributarias (no corrientes) se originan con base en las relaciones del Estado y el ciudadano que, por no ser de orden permanente, uniforme y estable en su causación, no permiten el aforo para un proyecto de presupuesto estable y definitivo de cada anualidad al interior de los entes estatales. En estas últimas se encuentran, a modo de ejemplo, las multas de tránsito, las sanciones a funcionarios públicos, entre otras más.

---

<sup>24</sup> Pueden verse, a modo ilustrativo, Corte Constitucional (sentencia C-224 de 2013); Consejo de Estado, Sentencia 05517 del 29 de julio de 2015 y Sentencia 00353 del 18 de octubre de 2018. En el plano doctrinal véase, por ejemplo, a Burgos Regalado, (2012); Escalante Núñez (2022); y, Parra Ortiz (2000).

Ante este escenario se propone proyectar por iniciativa ciudadana un proyecto de ley que procure rescatar la jurisdicción coactiva para salvaguardar el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción antes mencionados; así como otros principios básicos del derecho como la denominada cosa juzgada administrativa. Ello por cuanto que antes cada entidad territorial tenía una división denominada “jueces de ejecuciones fiscales”, para el recaudo de obligaciones fiscales no tributarias. Estos eran los funcionarios al interior de la administración pública territorial para iniciar el procedimiento jurisdicción coactiva. Respecto del cobro de obligaciones fiscales tributarias el funcionario competente era el tesorero del respectivo ente territorial. El procedimiento de jurisdicción coactiva se impulsaba por las reglas establecidas para los procesos ejecutivos singulares del C.P.C, hoy C.G.P. La competencia del ejecutivo llegaba hasta la sentencia que ordenaba seguir adelante la ejecución y resolvía las excepciones. Dicha providencia era susceptible del recurso de apelación ante lo jurisdicción contencioso-administrativa.

Posteriormente, aplicaba lo determinado en los artículos 133. 2 y 134 C. 1 del Decreto 01 de 1984 C.C.A, referente a la competencia al interior de lo contencioso administrativo donde se llevaba a cabo el trámite de la apelación. Finalmente, la jurisdicción era quien se encargaba de revocar o confirmar las providencias dictadas por el funcionario administrativo en ejercicio de la jurisdicción coactiva. Este procedimiento otorgaba de tajo la estabilidad jurídica y económica de los recaudos llevados a cabo por la administración en materia de obligaciones fiscales no corrientes. Es por lo que, con el rescate de este procedimiento, se esperaba que se recuperasen las garantías fundamentales en cabeza del ciudadano, sobre quien recaería el cobro; así como también se beneficiaría a la administración estatal con la estabilidad y seguridad del recaudo, en tanto que lo que resolvía el contencioso administrativo haría tránsito a cosa juzgada (como funcionaba anteriormente).

## Capítulo II

### **2. Implicaciones de la unificación legislativa de la Ley 1437 de 2011 sobre los procedimientos de recaudo de cartera de las obligaciones fiscales en Colombia**

Las obligaciones fiscales son una fuente de financiación importante de las entidades públicas, como ya se indicó, dichas obligaciones se diferencian entre las tributarias y las no tributarias. Las obligaciones tributarias surgen de aquellos impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la DIAN, según el artículo 823 del ET. Aunque por razones metodológicas, en este capítulo el análisis se enfocará en impuestos, tasas y contribuciones. Adicionalmente, éstas se distinguen por ser necesarias para el cumplimiento de los fines estatales y hacer parte del presupuesto anual de la respectiva entidad pública a los que se incorporan. Dicha distinción trasciende el presente capítulo, debido a que este tipo de obligaciones son las que naturalmente se recaudan por el proceso de cobro coactivo. Procedimiento que fue implementado por la Ley 1066 de 2006 para todas las acreencias públicas de entidades recaudadoras o fiscales. Posteriormente, el CPACA le da amplitud al imponer el deber de recaudo por este medio a las demás entidades públicas.

El presente capítulo desarrolla el segundo objetivo específico del trabajo que da lugar a este texto, mediante el cual se pretende identificar las consecuencias jurídicas generadas por la unificación legislativa de Ley 1437 de 2011, en relación con el procedimiento de recaudo de cartera de las obligaciones fiscales en Colombia. Para el desarrollo de este objetivo se describe la naturaleza jurídica del cobro de las obligaciones fiscales en Colombia, tanto las tributarias como las no tributarias, actividad que se desplegó en el primer apartado pero que se complementará en el presente. Posteriormente, se describen las consecuencias jurídicas generadas con la unificación legislativa del cobro de cartera pública de obligaciones fiscales a partir de la Ley 1437 de 2011. Si bien es cierto que a través de la Ley 1066 de 2006 el legislador implementa el procedimiento de cobro coactivo para el recaudo de la cartera pública, la coexistencia por cinco años con el CPACA generó cierta incertidumbre jurídica, pues seguía existiendo la doble instancia, figura que el procedimiento estipulado en el ET no contempla (Quintero Chinchilla, 2015).

La Ley 1437 de 2011 concluyó la desaparición del procedimiento de jurisdicción coactiva; que ahora subsiste en el lenguaje jurídico como categoría analítica, pero no como proceso de cobro institucional. Desde el análisis de algunos principios<sup>25</sup> como la doble instancia, propia del debido proceso y el principio de cosa juzgada judicial, se observarán las consecuencias jurídicas de la unificación legislativa del cobro de la cartera pública. Finalmente, se compartirá la posición argumentada según la cual el procedimiento de jurisdicción coactiva debe volver a la vida jurídica para ser usado en el cobro de las acreencias fiscales no tributarias.

### **2.1. Consecuencias jurídicas generadas con la unificación legislativa del cobro de cartera pública de obligaciones fiscales a partir de la Ley 1437 de 2011**

El cobro de cartera pública ha sido una facultad exorbitante y excepcional otorgada a la administración pública por ley, pues se trata del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a funcionarios de las entidades públicas de la rama ejecutiva. Así, en sentencias T-604 de 2005<sup>26</sup> y C-649 de 2002<sup>27</sup>, la Corte Constitucional planteó la teoría según la cual se trata de un proceso netamente administrativo, adelantado por funcionarios de la misma índole, quienes carecen de investidura jurisdiccional (Quintero Chinchilla, 2015). Esto significa que la Corte entiende este procedimiento como uno de naturaleza administrativa en consideración al órgano que lo efectúa. No obstante, el procedimiento sigue siendo una potestad jurisdiccional, aunque sea excepcional. Con el fin de que la potestad sea ejercida con las herramientas jurídicas naturales al cobro, el legislador ha dispuesto que la administración se valga del procedimiento ejecutivo simple, conocido en vigencia del Código de Procedimiento Civil como ejecutivo singular.

El ejecutivo simple o singular ha estado dispuesto como procedimiento en el Estatuto Tributario con el procedimiento de cobro coactivo y así mismo, lo disponía el Código Contencioso Administrativo en armonía con el Código de Procedimiento Civil, para el procedimiento de jurisdicción coactiva. El procedimiento coactivo es un trámite

---

<sup>25</sup> La noción de principio utilizada en este texto alude a los parámetros axiológicos del Estado y, particularmente, de la función administrativa que, en general, constituyen los caracteres centrales del modelo de Estado social de derecho colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-088 del 2000).

<sup>26</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>27</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett

administrativo y su finalidad no es la de resolver una controversia entre el ente fiscalizador y el obligado, su objetivo es el recaudo de lo debido de parte de un deudor que no ha satisfecho, voluntaria y oportunamente, el crédito fiscal (Cadavid Arango et al, 2014, p. 270) No obstante, el procedimiento de cobro coactivo es diferente del proceso de jurisdicción coactiva en tanto que, según el Consejo de Estado, mediante sentencia del 8 de mayo de 1969, la jurisdicción coactiva constituye un proceso judicial no acusable por vía judicial de nulidad simple (Quintero Chinchilla, 2015) o cualquier otra acción. Mientras que el procedimiento de cobro coactivo sí es susceptible de control jurisdiccional.

El procedimiento de cobro coactivo es susceptible de control judicial en los términos del artículo 835 del ET, contemplado para las resoluciones que fallan las excepciones y las que ordenan llevar adelante la ejecución. En esta diferencia radica la primera consecuencia jurídica que se analiza en este texto. Mientras que en el proceso de jurisdicción coactiva se surtía un procedimiento mixto que iniciaba con la acción de la entidad pública recaudadora y finalizaba con la revisión de legalidad del procedimiento (por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa), conllevando a la expedición de una sentencia de fondo. Con el proceso de cobro coactivo, es la entidad, con la atribución excepcional, quien se encarga de adelantar el trámite en su integridad y, en consecuencia, sus actos tienen control jurisdiccional rogado. Esto implica que el procedimiento de jurisdicción coactiva tenía cualidades de doble instancia y cosa juzgada, al ser un procedimiento donde la jurisdicción intervenía de forma directa, controlando esas facultades excepcionales dadas al ejecutivo de forma inmediata y contigua como una etapa más del proceso.

En sentencia C-095 de 2003<sup>28</sup>, vía interpretación constitucional<sup>29</sup>, la Corte Constitucional analiza el (los) alcance(s) del principio de doble instancia. Para el efecto, la Corte trae a

---

<sup>28</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>29</sup> En este trabajo se acoge la precisión brinda por Celis Vela (2021) frente a la interpretación constitucional, para quien: “La atribución de sentido a una disposición constitucional no supone operaciones exclusivas en razón a las propiedades de una constitución; por el contrario, los instrumentos interpretativos utilizados son compartidos con otras fuentes del derecho. Las mismas técnicas de interpretación jurídica ordinaria serían aplicables a la interpretación de un texto como la constitución. Aunque desde un punto de vista descriptivo es posible identificar algunas diferencias en cuanto a los agentes, a los problemas o a las técnicas de interpretación, estas no implican que la actividad interpretativa tenga una naturaleza distinta. Las diferencias que podrían subrayarse entre interpretación constitucional e interpretación jurídica ordinaria serían de orden cuantitativo y no cualitativo, es decir, los problemas interpretativos o los casos difíciles pueden incrementar cuando se trata de establecer el contenido de una disposición constitucional. La cantidad de problemas interpretativos no

colación el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde se preceptúa que toda persona tiene derecho a los recursos sencillos, rápidos o efectivos ante los jueces o tribunales competentes para defender sus derechos fundamentales, aun cuando la providencia venga del ejercicio de funciones oficiales<sup>30</sup>. Dicho principio se encuentra contenido en los artículos 29 y 31 de la Constitución Política, y no se refiere únicamente a las instancias penales; sino más bien a una garantía del debido proceso contra la arbitrariedad en que pueda incurrir la autoridad pública administrativa y/o judicial. La posibilidad de impugnar las decisiones lleva a la participación de una autoridad diferente a la que toma la decisión, quien la revisa. De igual manera, este principio se convierte en condición necesaria para la salvaguarda del derecho de defensa.

No obstante, mediante sentencia C-411 de 1997<sup>31</sup>, la Corte Constitucional fue enfática en señalar que toda sentencia podrá ser apelada o consultada en los términos que consagre la ley y en efecto, el legislador tiene libertad de configuración para determinar el alcance de los recursos, su adición o supresión. Así las cosas, es necesario indicar que, por disposición de la Ley 1066 de 2006, el cobro coactivo es el procedimiento aplicable actualmente al recaudo de la cartera pública; aun cuando no existe la doble instancia que estaba prevista en el procedimiento de jurisdicción coactiva. Según sentencia C-040 de 2021<sup>32</sup>, el principio de doble instancia no es de carácter absoluto, pues el mismo artículo 31 constitucional establece que el legislador podrá definir sus excepciones. En estas circunstancias, el principio de doble instancia no hace parte de esas condiciones ineludibles del debido proceso, pues el debido proceso como tal se permea principalmente de la plenitud de las formas y del derecho de defensa.

---

alteraría, de manera sustancial, la actividad encaminada a establecer el significado de una constitución” (p. 1263).

<sup>30</sup> Lo que pone de presente la relevancia del control de convencionalidad para dotar de mayor integralidad las interpretaciones constitucionales que se efectúen actualmente en el marco de un ordenamiento interno tributario. Así, la dimensión constitucional de las disposiciones legales en esta materia se ve complementada en el contexto de una serie de principios y garantías que no deben entenderse “...como la negación, superación o exclusión del control de constitucionalidad, sino como una forma necesaria, concurrente y complementaria de este” (Durango y Garay, 2015, p. 113).

<sup>31</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>32</sup> M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

La doble instancia es la regla general y la única instancia es una excepción a la regla establecida en el artículo 31 Constitución Política. Lo cual puede ocurrir, por ejemplo, en procesos de cuantías bajas (Jiménez Ramírez & Yáñez Meza, 2017). Quedando clara la legalidad de la determinación de la Ley 1066 de 2006, no se entra a discutir la legalidad o no de la determinación del legislador, sino que con ello se pretende hacer notar aquí un retroceso en las garantías fundamentales y la importancia de la diferenciación de los dos procedimientos, que se han confundido como una misma figura de recaudo fiscal. Según Quintero Chinchilla (2015), la implementación del procedimiento de cobro coactivo, a partir del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, obedece a esa nueva forma de ver la naturaleza del procedimiento como ‘administrativo’ y en teoría, más célere, en el que la administración, “con el fin de obtener liquidez para el tesoro público” obra de forma ágil, eficaz eficiente y oportuna recaudar la cartera pública (art. 1 Ley 1066 de 2006)<sup>33</sup>.

En estos términos, con la implementación del procedimiento de cobro coactivo por parte de la Ley 1066 de 2006, y posteriormente, por el CPACA, se elimina la doble instancia y se limita el debido proceso, pues se reducen términos y se limita el control judicial en pro de un procedimiento más expedito (Quintero Chinchilla, 2015). Como reemplazo, se da la posibilidad de acudir a la instancia contenciosa rogada, a través de los medios de control de nulidad, de la forma en la que fue establecido en el ET.

Según el análisis realizado en el primer capítulo de este trabajo, se diferenciaron las etapas procesales del proceso de cobro coactivo *vs* el proceso de jurisdicción coactiva. De aquel análisis se destaca el hecho de que el procedimiento de jurisdicción coactiva ofrecía, con su mixtura, la doble instancia y términos procesales constantes para ejercer los medios de defensa. Mientras que, el procedimiento de cobro coactivo no contempla el recurso de apelación. Por su parte, el recurso de reposición se encuentra muy restringido, dando la posibilidad de que el contencioso-administrativo conozca de ciertos actos proferidos por la entidad fiscal.

---

<sup>33</sup> Así quedó sentado en providencia con radicado 1904 del 19 de junio de 2008 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en tratándose de esta reforma que venía gestándose.

Lo anterior genera duda, en tanto que, el procedimiento de cobro coactivo sí logre ser un trámite con verdadera celeridad, pues con la posibilidad del control judicial posterior al trámite se pierde certeza jurídica cuando con el procedimiento de jurisdicción coactiva los momentos procesales tenían verdadera culminación, pues se sometían a discusión y se decidían allí mismo. Para Quintero Chinchilla (2015), la Ley 1066 de 2006 causó un efecto contrario desde su entrada en vigencia hasta el 2011, ocasionando inseguridad jurídica por la multiplicidad de procesos que eran llevados por la jurisdicción coactiva y el cobro coactivo hasta ese año, de forma simultánea. Con la entrada en vigencia de la Ley 1437, que acaba con la competencia del contencioso-administrativo se termina la simultaneidad. De esta manera, resultó injustificado el sacrificio del debido proceso desde la pérdida de la doble instancia, pues con esta variación hubo falencias en torno a la seguridad y la certeza jurídica para el administrado. Falencias que consideramos siguen vivas, a pesar de haber terminado con la simultaneidad de procesos.

Ahora bien, es importante analizar la Ley 1437 de 2011 en lo siguiente. El artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 alude al procedimiento de cobro coactivo, ya no como jurisdicción sino como un procedimiento administrativo de cobro, establecido en el CPACA no como una facultad, sino como un deber<sup>34</sup> de recaudo a cargo de las entidades públicas definidas taxativamente como tal en el artículo 104 del CPACA. Se ha dejado la discrecionalidad de acudir ante los jueces, si ha bien lo tiene la administración, pero quedando claro que la prerrogativa como exorbitancia en sí, es el cobro coactivo.

---

<sup>34</sup> Se reconoce como una consecuencia ‘bondadosa’ para el Estado con la actual legislación consiste en que antes era muy frecuente que las autoridades dejaran acumular las acreencias sin ejecutarlas, lo que originaba como resultado que los particulares solicitaban la pérdida de fuerza ejecutoria o la prescripción según fuera el título ejecutivo. Hoy el no ejercicio del debido cobrar origina responsabilidad disciplinaria a cargo del funcionario que permite el eventual detrimento patrimonial para el Estado por su inactividad. Existe otro aspecto por valorar de la legislación actual y es que ya no circunscribe el privilegio de cobro coactivo en cabeza de autoridades públicas, sino de entidades públicas, circunstancia o noción que abarca menos sujetos que la de autoridades públicas. No obstante, es claro que los sujetos facultados para el ejercicio siempre deberán estar definidos en la Constitución o en la Ley. (Arboleda-Perdomo, 2012, p.155, 156).

El artículo 99 de esta Ley contiene un listado de los títulos que prestan mérito ejecutivo en favor del Estado, al que el legislador se refiere como algo vinculando no solo a la nación, sino también a los demás entes, tanto territoriales como locales. Adicionalmente advertimos, que dentro de los títulos que reúnen la expectativa de ser recaudados por el procedimiento del E.T., se hace referencia a las providencias y decisiones jurisdiccionales condenatorias en favor del Estado, obligaciones que surgen con naturaleza fiscal no tributaria.

En el artículo 100 de la Ley 1437 del 2011, el legislador dispuso los presupuestos que deben tenerse presente, para ejercer el cobro coactivo e hizo énfasis en que es menester respetar la normativa especial sobre la general, cuando este referida a una materia específica, frente a un sector o actividad administrativa particular y en esa oportunidad se creyó que habría de respetarse el procedimiento preexistente para las obligaciones fiscales no tributarias, pero a la postre no fue así, en razón a la supresión de la doble instancia que se tenía establecida de conformidad con el derogado Decreto 01 de 1984. No obstante, existen procedimientos especiales, pero que finalmente su resolución definitiva, ni permite la doble instancia, ni hacen tránsito a cosa juzgada, ni mucho menos pueden constituir hoy en día jurisdicción, es el caso de la actividad procesal ejercida por las contralorías en virtud del Decreto Ley 403 de 2020. En la práctica el legislador hizo una remisión general y en bloque al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario (Arts. 823 y ss.).

Finalmente, en el último inciso del artículo 100 del CPACA, el legislador creó una competencia residual para los casos eventuales de vacíos que se llegaren a presentar en la aplicación del procedimiento especial o en el procedimiento general que se consagra en el Estatuto Tributario, permitiendo la remisión al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, Ley 1564 del 2012, asunto que difícilmente puede llegar a ocurrir. Evaluando el artículo 100 de la Ley 1437 del 2011, frente al objetivo de la Ley 1066 de 2006, Se puede señalar que el legislador facilitó plenamente la unificación del procedimiento de cobro de cartera pública, pues con la “norma especial” se abre un mundo de posibilidades en cuanto a las distintas entidades administrativas que existen (Benavides, 2016, p. 283).

Por su parte, el artículo 101 del CPACA amplía los actos que pueden tener control judicial, indicando que también podrá demandarse aquel acto que constituye el título ejecutivo. El CPACA cierra de tajo la eliminación de la doble instancia y la posibilidad de interponer

recurso de apelación del acto que constituye título ejecutivo y otros actos, proferidos por la entidad recaudadora producto de la potestad excepcional. De manera tal que el deudor, obligado o ejecutado, no tiene ninguna posibilidad de controvertir las decisiones de fondo que lo afectan, sino que obligatoriamente debe demandar el o los actos que lo afecten ante el contencioso-administrativo. En la medida en que todos los actos son demandables, pero no recurribles, ni en reposición ni en apelación. Con la demanda posterior las resoluciones de un procedimiento culminado pasan a un estado de incertidumbre jurídica, afectando así el recaudo hecho por la administración, el cual se había pensado como célere.

En cuanto la evidente posición del presente trabajo en cuanto a la eliminación de la doble instancia, es decir, del recurso de apelación de los actos del cobro, es importante aclarar que, la sentencia C-040 de 2021, la Corte indicó que el principio de doble instancia no hacía parte del núcleo esencial del debido proceso, pero sí lo es el derecho de defensa.

Ahora bien, el procedimiento de cobro coactivo pensado para el recaudo de cartera pública por la Ley 1066 de 2006, avalado por la Ley 1437 de 2011, podrá tener celeridad quitando del paso los recursos de las actuaciones administrativas dentro del trámite, pero ¿otorga seguridad jurídica? la respuesta apunta a que lo hace en mediana medida, puesto que el artículo 101 del CPACA trae tres numerales que parecen hacer del cobro coactivo del ET la norma general y darle cabida a otras disposiciones normativas ‘especiales’. Situación problemática si se tiene en cuenta que antes el procedimiento determinado en el ET era un procedimiento especial aplicado al recaudo de obligaciones tributarias.

Otra consecuencia jurídica generada con ocasión de este cambio, es que la unificación legislativa del cobro de cartera pública afecta la certeza jurídica otorgada por la figura de cosa juzgada. Para el efecto se realizan unas claridades previas. El artículo 189 del CPACA alude a los efectos de la sentencia contencioso-administrativa: cosa juzgada. En cuanto a la nulidad, indica que la sentencia tendrá efecto de cosa juzgada *erga omnes* (nulidad simple) y *erga omnes* referente a la causa *petendi* (nulidad y restablecimiento). Para que la sentencia tenga efecto *erga omnes* frente a la causa *petendi*, el artículo 303 del C.G.P. habla del “nuevo proceso”, el cual debe tener lugar frente a situaciones en las que ya hubo sentencia, identidad de las partes, identidad del objeto en litigio e identidad de la causa.

La cosa juzgada administrativa es diferente de la cosa juzgada judicial. La cosa juzgada administrativa se refiere a los derechos adquiridos por un particular con un acto administrativo que la administración pública no debe cambiar, esto con la finalidad de otorgar certeza jurídica (Cáceres Garzón, 2005). En los demás eventos, no puede hablarse de cosa juzgada administrativa puesto que, los actos de la administración siempre serán susceptibles de control judicial según la Ley 1437 de 2011. Para González Pérez (1980), no podría hablarse de cosa juzgada en procedimientos que no constituye un juicio, en referencia a los procedimientos administrativos. Lo cual aplicaría para el cobro coactivo, pero no para el proceso de jurisdicción coactiva, pues esta última tenía su propia instancia jurisdiccional.

La figura de cosa juzgada judicial se refiere al principio coercitivo e inmutable de la seguridad jurídica, de la que deben estar investidas las providencias judiciales (Vanegas Aguirre, 2009). Mediante esta figura se asegura el debido proceso, pues se refiere a que una situación jurídica tendrá solución. Para que pueda identificarse que la situación jurídica obtuvo solución, es decir, que no se trata de un interrogante nuevo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-774 de 2001) ha determinado que deben coexistir las identidades procesales: identidad de partes o intervinientes; identidad de objeto que se refiere a las pretensiones e; identidad de causa que hace alusión a los fundamentos de hecho y de derecho (López Vargas, 2020). La cosa juzgada tiene su excepción, en cuanto se verifica la violación del derecho fundamental al debido proceso, a través de las causales especiales de procedibilidad de las tutelas contra sentencias o vías de hecho, como se conocían antes (Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005)<sup>35</sup>.

En relación con el proceso de cobro coactivo y la denominada jurisdicción coactiva, resulta claro que se trata de dos procedimientos con características y rasgos diferentes. El primero es explicado por las altas cortes, desde una connotación más próxima a lo administrativo<sup>36</sup>, no obstante, sigue obedeciendo a una facultad excepcional dada a la administración para administrar justicia en la consecución de un interés propio, como es el recaudo de cartera pública con el fin de beneficiar el tesoro público y así el cumplimiento de los fines estatales.

---

<sup>35</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>36</sup> Por ejemplo, véanse entre otros: Consejo de Estados, Sala de Consulta, radicado 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835) del 9 de agosto de 2007; y Corte Constitucional (Sentencia C-224 de 2013).

El segundo procedimiento, no está bien definido por la jurisprudencia pues parece denotar una figura mas no un procedimiento, siendo esta la connotación que se le otorga en este trabajo a la jurisdicción coactiva. Este último, se comporta más como un asunto judicial al menos en su segunda instancia y, en ese sentido, se denota cierta mixtura, sin dejar por ello de ser un procedimiento administrativo, pues la misma jurisprudencia así lo ha señalado (Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2000).

El proceso de jurisdicción coactiva ofrecía entonces, mayores garantías procesales con la terminación del proceso o si se quiere, la culminación de las discusiones con la decisión del juez contencioso administrativo en segunda instancia. Por lo que, la eliminación de la instancia judicial del cobro de la cartera pública no parece tan acertada.

Es importante aclarar que el procedimiento de cobro coactivo tiene justificación en el recaudo de las obligaciones tributarias. El ET ha establecido el cobro coactivo como un mecanismo especial y célere, para el recaudo de las obligaciones de esta naturaleza. Ello con fundamento en que es justamente el recaudo de estas obligaciones lo que permite sufragar los costos que demanda la prestación de los servicios públicos primarios que ofrece el Estado a la nación, tales como: salud, educación, justicia, seguridad, entre otros. Por tratarse de servicios públicos primarios que requieren atención inmediata, su recaudo no permite mayores garantías, es decir, mayor controversia frente al recaudo obligado que hace la administración. Todo ello con base en los artículos 95, 338, 358 y 363 de la Constitución política.

El ejercicio del recaudo de este tipo de rentas fiscales tributarias no genera mayores garantías en pro del interés general. De esta forma, el procedimiento de cobro coactivo responde a la celeridad requerida, sin mayores garantías procesales que, permitan controversia o discusión. Se trata del recaudo de rentas directas que obtiene el Estado, que permiten su proyección válidamente como presupuesto de la vigencia futura del ejercicio de la administración pública. Este recaudo es susceptible de ser cuantificado para cada vigencia o anualidad, aunque fuera de manera aproximada. Adicionalmente, frente a este tipo de renta es posible la pignoración futura. Esto es, que se pueden comprometer aun sin recibirlas, pues son rentas seguras, establecidas, ciertas, según el ET. Debido a todas estas características, es justamente, por lo que el legislador ha previsto este mecanismo procedimental que no permite mayor debate.

*Contrario sensu*, las obligaciones fiscales no tributarias ofrecen mayor incertidumbre en cuanto a su causación. Ejemplo de ello, son los comparendos por violación a una norma de tránsito. En este evento el aspecto fáctico está en discusión, pues el sujeto pasivo puede perfectamente controvertir los hechos generadores de la obligación. Como en el caso mencionado, el sujeto pasivo podría alegar su no participación en la infracción, puesto que son las personas las que cometen los delitos y contravenciones y, no podría vincularse a una infracción, únicamente, en relación jurídica de éstos con los bienes que fueron usados en la ejecución de la contravención. De suerte que, el titular del bien puede discutir su autoría. El potencial recaudo de las obligaciones no tributarias, aunque también son fiscales, adolecen de permanencia, uniformidad y continuidad. Esto significa que son recursos corrientes y su causación es ocasional o aleatoria, por lo que, no hacen parte del presupuesto ordinario con el que puede contar el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones.

Como pudo verse hasta aquí, en este texto se han esbozado las principales razones sobre las que se sustenta la posición en favor de la jurisdicción coactiva como mecanismo idóneo para el recaudo de las obligaciones fiscales no tributarias. En la vigencia del procedimiento de jurisdicción coactiva existía discusión y debate constante de cada una de las etapas procesales del recaudo, de forma que avanzaba con mucha más seguridad y certeza jurídica frente a la causación o no de la obligación. Adicionalmente, este procedimiento aplicaba favorablemente al deudor o presuntamente obligado, en cuanto a la posibilidad de revisión en sede jurisdiccional de la actuación de la administración que evitaba abusos y arbitrariedades originados en el ejercicio de la acción del debido cobrar, desde la posición dominante del Estado. Finalmente, el principio de cosa juzgada judicial ofrecía bondades tanto para el Estado como para el ciudadano, en la medida que, la revisión que ejercía el contencioso-administrativo al procedimiento de cobro administrativo, definía o dirimía cualquier debate en forma resolutoria o definitiva.

En el desarrollo del presente capítulo, se observan dos repercusiones de la implementación de la Ley 1437 de 2011 pues, aunque con la Ley 1066 de 2006 se implementa el cobro coactivo como medio para cobrar la cartera pública de las entidades, esta subsistía con los procesos de jurisdicción coactiva hasta la entrada en vigencia del CPACA. Partiendo de allí, tenemos la desaparición del control judicial en la facultad de cobro, adicional, a la doble

instancia, que traía la mixtura del procedimiento a la que se hace referencia, tratándose de una instancia judicial. Igualmente, desaparece -desde una concepción propia-, la seguridad o certeza jurídica del procedimiento de cobro que afecta, tanto a la administración como al sujeto pasivo del recaudo, pues algunos actos del procedimiento de cobro coactivo son susceptibles de control judicial a través de la demanda de nulidad adoleciendo de la cosa juzgada judicial. Así las cosas, se defiende la posición de revivir el procedimiento de jurisdicción coactiva para el recaudo de cartera pública que tiene como base los títulos provenientes de obligación no tributarias.

### Capítulo III

#### **3. Bondades de los asuntos de naturaleza especial en el procedimiento de jurisdicción coactiva para el recaudo de cartera pública en Colombia**

Como se ha explicado en el desarrollo de este texto, el procedimiento judicial y el procedimiento administrativo tienen connotadas diferencias y rasgos característicos particulares. La naturaleza y fines de ambos son diferentes, aunque coinciden en la medida en que constituyen una garantía institucional en favor de los derechos fundamentales. El procedimiento judicial tiene como uno de sus fines esenciales, el de propiciar un acercamiento a la verdad material que subyace a las pretensiones ejercidas a través de una instancia neutral e independiente frente a una situación problemática. Mientras que, por su parte, el procedimiento administrativo se constituye para asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general, siendo así la administración pública el intérprete de este interés, como parte en el procedimiento y como árbitro de este (García de Enterría & Ramón Fernández, 1990). Vista de esta forma, procura satisfacer con suficiente prontitud y eficacia la demanda de servicios de interés general, sin que por ello necesariamente medie mayor reflexividad o profundidad analítica en su accionar. *Contrario sensu*, la actividad judicial suele ser más reflexiva, en tanto implica enunciación de hechos y debate probatorio entre las partes del proceso en procura de la adjudicación de derechos y/o consecuencias determinadas por un tercero imparcial (carente, idealmente, de interés directo sobre lo que resuelve).

La distinción efectuada frente al ejercicio de la función administrativa y la jurisdiccional, indica que cada órgano o rama del poder público debe disponer, según su especialidad y

competencia, de un debido proceso para el impulso de sus actuaciones acorde con su naturaleza. Razón por la cual aquí se ha descrito y conceptualizado al cobro como un procedimiento administrativo (o por lo menos de marcada ‘naturaleza’ administrativa). En su origen en Colombia, el cobro coactivo tuvo un tratamiento diferenciado según fuera el tipo de deuda fiscal adeudada al Estado. Así, para el recaudo de obligaciones fiscales-tributarias se estableció el procedimiento descrito en el Decreto 624 de 1989 (ET); mientras que, para el recaudo de obligaciones fiscales–no tributarias habrían sido designados los Decretos 1400 y 2019 de 1970 (Código de Procedimiento Civil), hoy derogados por el Código General del Proceso (CGP), en un procedimiento que ha sido denominado: jurisdicción coactiva. Con la unificación del procedimiento de cobro de las obligaciones originadas en favor del Estado, según la Ley 1066 del 2006 y la Ley 1437 del 2011, como se argumentó en el segundo capítulo de este texto, se ‘desnaturalizó’ la distinción y significado del debido proceso para su recaudo según fuera la causa de la obligación.

El debido proceso, como mandato de optimización (Alexy, 2008; Bernal, 2005) enunciado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, debe ser observado consultando los fines de cada legislación y según la naturaleza de cada obligación analizada. A este respecto, existen aspectos específicos que ameritan valoración, por lo que este capítulo se encarga de abordar la pérdida gradual de garantías para el particular frente a la unificación del recaudo de cartera y, por ende, las ‘bondades’ perdidas con la derogatoria de la legislación anterior. Beneficios frente a los que a continuación se argumentará y propondrá, en este trabajo, un modelo hipotético de proyecto de ley con el que se podría armonizar y dotar de mayores garantías esta materia del derecho positivo vigente colombiano.

### **3.1. Justificación y motivos que ameritan ‘rescatar’ la doble instancia del proceso de jurisdicción coactiva en el recaudo de cartera pública en Colombia**

En el artículo 116 de la Constitución Política de 1991, el constituyente dejó prevista la posibilidad de otorgar, excepcionalmente, facultad jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, sin trasladar formalmente la función jurisdiccional a otras autoridades distintas de la rama judicial. Con esta autorización se propuso

implementar el contenido del artículo 113<sup>37</sup> del texto constitucional. Ejemplo de ello son las funciones jurisdiccionales otorgadas a las contralorías nacional y territoriales, preceptuado en los artículos 268 numeral 5° y 272 *ibídem*, en el que se otorga facultad para el ejercicio de “jurisdicción coactiva” a estos entes de la administración pública colombiana. No obstante, existen aspectos especiales que ameritan apreciarla en su conjunto, tal como se propone en las siguientes líneas.

El ejercicio del recaudo de actual de cartera pública o debido cobrar por parte de las Contralorías es de orden administrativo y no jurisdiccional, denominado “cobro coactivo administrativo” en virtud de lo establecido en la normativa 1437 del 2011, Título IV, artículos 98 y 99. Con base en la sentencia C-113 de 2022<sup>38</sup>, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 403 del 2020, expedida con facultades extraordinarias conferidas al presidente de la república en el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política., en su Título XII, artículos 106, 107, 109, 110 hasta el artículo 123, por el cual se había reglado el ejercicio de la “jurisdicción coactiva” a cargo de los organismos de control fiscal. No obstante, en el artículo tercero de la providencia dispuso declarar la reviviscencia del Capítulo IV – artículos 90 al 98 de la Ley 42 de 1993, que igualmente establecen la facultad de ejercicio de “jurisdicción coactiva” en favor de la contraloría previsto en el Código de Procedimiento Civil – hoy Código General del Proceso-, lo cual operativamente no es posible en virtud del procedimiento unificado de “cobro coactivo” indicado por el legislador en la aludida Ley 1437 del 2011, circunstancia que también se busca atenuar con el anunciado proyecto de ley que se acompaña como anexo.

Como se habría indicado en apartes anteriores, el procedimiento de cobro actual y unificado para ejercer el debido cobro de la cartera pública es el denominado cobro coactivo. Sin embargo, la implementación de un mismo procedimiento para el cobro de toda obligación fiscal, como ya se argumentó, resulta ser un total desacierto debido a la supresión o pérdida de garantías para el particular (destinatario de dicho cobro). Por lo que aquí se ponen de

---

<sup>37</sup> Art.113. “Son ramas del Poder Público. La legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

<sup>38</sup> M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

presente las ‘bondades’ del extinto proceso de jurisdicción coactiva, que permeaba de garantías el procedimiento de cobro. Para el efecto, a continuación, se abordan tres de los mencionados beneficios: el debido proceso, la celeridad y la cosa juzgada. Frente al principio del debido proceso, se había planteado en el capítulo anterior que deriva de las formas propias de los procedimientos previamente establecidos y que por ello podía verse reflejado desde el derecho de defensa. A partir de esto, es posible ver cómo la doble instancia es determinada por reserva legal del legislador y no hace parte integral de lo que se considera el debido proceso. La doble instancia está reservada para los procedimientos que el legislador determine y no por ello los procesos de única instancia adolecen de este principio. No obstante, se argumentaba la importancia de la doble instancia para que se perfeccionara el principio del debido proceso en el cobro de obligaciones fiscales-no tributarias, a través del procedimiento de la jurisdicción coactiva.

Adicionalmente, el procedimiento de jurisdicción coactiva tenía todas las etapas procesales del proceso civil ejecutivo singular, incluyendo la forma de notificación al demandado, que finalmente, asegura el derecho de defensa. Recordando que el derecho de defensa hace parte de lo que integra este principio. De forma que, cuando la persona no logra ser notificada según el artículo 291 a 293 del C.G.P, reglas establecidas también en el C.P.C, se le nombraba un curador *ad litem* que defendiera los intereses del demandado que no podía comparecer por sí mismo o que estuviere ausente. La figura del curador *ad litem* fue requerida y necesaria para acreditar defensa técnica en favor del ciudadano o la persona destinataria de la Jurisdicción Coactiva. Este derecho no existe en el cobro coactivo, es decir, que dada la unificación del procedimiento de cobro de la Ley 1473 de 2011, la garantía del derecho de defensa no subsiste.

La figura del *curador ad litem*<sup>39</sup>, según el CGP, consiste en la de un auxiliar de la justicia. Cargo de forzosa aceptación que tiene como función o finalidad la de representar a la persona ausente, hasta tanto esta comparezca por sí misma o por medio de representante. Esto permite asegurar varias de las dimensiones del derecho fundamental al debido proceso y a una

---

<sup>39</sup> Ley 1564 del 2012. “Artículo 56. Funciones y facultades del curador *ad litem*. El curador *ad litem* actuará en el proceso hasta tanto concurra la persona a quien representa, o un representante de esta. Dicho curador está facultado para realizar todos los actos procesales que no estén reservados a la parte misma, pero no puede recibir ni disponer del derecho en litigio”.

defensa técnica<sup>40</sup>. Prerrogativa que, claramente, se ha perdido de conformidad con la unificación del debido cobro de las obligaciones fiscales no tributarias determinadas por el procedimiento del E.T.

Con la supresión del término jurisdicción coactiva, el legislador quiso zanjar toda discusión otrora existente sobre las instituciones del Cobro Coactivo y Jurisdicción Coactiva, sin detenerse a diferenciar la naturaleza de las obligaciones fiscales, entre tributarias y no tributarias. Para lo cual se resalta la importancia de continuar respetando el derecho de defensa con base en lo enunciado por el Consejo de Estado.

No puede remitirse a duda que las providencias dictadas por quienes ejercen jurisdicción coactiva tienen la misma naturaleza de las que profieren en el juicio ejecutivo los jueces vinculados a la rama jurisdiccional del poder público y que el conjunto de ellas constituyen un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite gubernativo (Corte Constitucional, sentencia T-445 de 1994 citando al Consejo de Estado, 1969)<sup>41</sup>.

Si bien en el artículo 98 de la Ley 1437 del 2011, establece el procedimiento de Cobro Coactivo para el recaudo de obligaciones creadas en favor del Estado, el interés general no puede impedir la realización del derecho del debido proceso frente al principio de celeridad de las actuaciones administrativas. El derecho al debido proceso debe prevalecer por su carácter irrenunciable y no debe ser ignorado por la potestad de configuración normativa por cuenta el Estado (Reyes Hernández, 2020).

Frente al principio de celeridad, en el caso concreto deviene de la exorbitancia sumado a la facultad excepcional, que se ha conferido al Estado con el procedimiento de cobro coactivo, justificada en la necesidad de recuperar recursos públicos necesarios, para el cumplimiento de los fines de la administración y del Estado, orientados a satisfacer el interés general. Este principio, aplicable al procedimiento de cobro coactivo vigente, se contrapone con el de doble instancia, derivado del debido proceso, que más que principio es derecho fundamental

---

<sup>40</sup> En este mismo orden, la Corte Constitucional en Sentencia C-131, 2011, ha sido enfática en establecer que: “cuando entren en conflicto el interés general en el logro de una justicia apremiante y eficaz, y, los derechos fundamentales como el debido proceso y la defensa técnica deben primar estos últimos”

<sup>41</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero

contenido en el procedimiento de jurisdicción coactiva consagrado en el derogado Decreto 01 de 1984. No se puede, en virtud del principio de celeridad invocado para la unificación del cobro de cartera, conciliar o admitir como un hecho natural la implementación de una celeridad abierta o ilimitada, sino que los principios deben estar acordes y sopesados con las garantías del proceso. La importancia del cumplimiento efectivo del debido proceso en los procedimientos de cobro es el vehículo para la realización de otros derechos de carácter fundamental (Quintero Chinchilla, 2015, p.276).

En la práctica cotidiana, el privilegio otorgado al Estado para el ejercicio del cobro en una única instancia y en relación con todo tipo de acreencias fiscales, podría constituir abuso de la posición dominante. Esto en la medida en que puede dar lugar, por ejemplo, a la existencia de términos ilimitados para la resolución de la acción ejecutiva de cobro, en el cual se llega a dar eventualmente una celeridad inusitada, tan pronto aproxima el fenómeno de la prescripción. Mientras que la segunda instancia, considerada en sí misma, no se contrapone al principio de celeridad<sup>42</sup>; por el contrario, suele ser considerada como una garantía procesal de trascendental importancia para el logro de la seguridad jurídica, puesto que facilita la resolución de toda incertidumbre en la actuación Estatal.

Es importante también, mencionar todo lo que atañe a las medidas cautelares del proceso de cobro coactivo unificado. Respecto a la facultad de práctica de medidas cautelares, por parte del Estado, sobre los bienes del deudor. Desde la experiencia se evidencia que la administración puede llegar a excederse en el ejercicio de tal privilegio exorbitante. En no pocas oportunidades, se dejan embargadas o afectadas -en ocasiones- en exceso<sup>43</sup>, cuentas corrientes, de ahorro y bienes muebles e inmuebles de los obligados, por tiempo indeterminado y sin culminar los procedimientos de cobro coactivo. Dejando medidas cautelares vigentes sin que se le dé continuidad al procedimiento, supuestamente, célere.

---

<sup>42</sup> Artículo 209. Constitución Política. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)”. De igual modo, también cuenta con enunciación legal explícita en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, como imperativo de actuación para toda actuación administrativa en Colombia.

<sup>43</sup> Se afirma esto, en el sentido de que el embargo de bienes puede exceder el valor de las obligaciones, esto es, que con el embargo de un solo bien se pueda satisfacer o perseguir el cumplimiento de la obligación.

Generándose así, un daño económico al ciudadano obligado. En tal condición el destinatario se encuentra en desventaja frente a la administración.

Las normas establecidas para el ejercicio de la potestad de cobro de las obligaciones fiscales deben corresponder a una regulación que ofrezca garantías al ciudadano, según se esté frente a deudas tributarias o no tributarias, con base en un debido proceso que garantice la doble instancia cuando se requiera según lo explicado en estas líneas, para que el juez administrativo regule y limite los abusos o arbitrariedad del Estado en el ejercicio del debido cobrar.

Hay casos en donde el desarrollo del procedimiento de cobranza coactiva se ve involucrado en el abuso por parte de la Administración Tributaria, que se materializa al momento de imponer medidas cautelares, como es el caso de los embargos en forma de retención, embargo en forma de depósito, embargo en forma de intervención, y embargo en forma de inscripción; y que se relaciona con posibles afectaciones al derecho a la libre disposición de la propiedad.

En reiteradas ocasiones, el ejecutor coactivo, teniendo como alternativas diferentes tipos de embargo menos lesivos, decide ordenar en su mayoría, embargos, en forma de retención o de depósito sobre bienes inmuebles, entre ellos vehículos automotores que para el contribuyente constituye una limitación al medio mediante el cual realiza su actividad económica, que le permite obtener ingresos para su subsistencia. (Inga Matta, 2022. pág.10)

Esta situación conlleva a que el contribuyente tenga que iniciar un proceso para la revisión judicial del procedimiento de cobranza coactiva seguido en su contra; el mismo que, si bien constituye una manera de cuestionarlo, inevitablemente le genera desgaste de energía, tiempo y perjuicio económico. (Inga Matta, 2022, pág.11).

El juez administrativo, en los casos que procedía la segunda instancia en la legislación derogada, valoraba no solo la providencia que ordenaba seguir adelante con la ejecución, sino que también, corregía aún de oficio el eventual exceso en que incurría la administración

pública con el decreto de medidas cautelares, salvaguardando el principio de la legalidad tanto en favor del administrado como de la administración.

Finalmente, con el presente trabajo dogmático, se pretende proponer al legislador la reivindicación del alcance judicial o ‘rescate’ de la jurisdicción coactiva que estaba contenida el Decreto 01 de 1984. Se procura entonces que la administración pública recupere de forma eficaz, efectiva y a su favor, las acreencias que requiere para el cumplimiento de sus fines misionales, con propósitos de derrame futuro en el interés general; pero también con la posibilidad de que su actuar sea valorado en forma célere en segunda instancia, —cuando se trata de acreencias fiscales no tributarias—, por una autoridad jurisdiccional que, al resolver el asunto, las decisiones de éste y de aquel, hagan tránsito a cosa juzgada. Todo ello sin violentar derechos de igualdad de las partes ante la ley y menos el debido proceso como derecho fundamental, establecido en beneficio de todos los intervinientes, partes o interesados vinculados al proceso.

En el marco de la imparcialidad que la orienta, le corresponde a la jurisdicción el deber de declarar “el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia” (Serra Rojas, 2001, p.53). La propuesta de ‘rescatar’ la institución de cosa juzgada, en favor del procedimiento que reivindica el ejercicio de la jurisdicción coactiva para obligaciones no tributarias, busca lograr la solución definitiva de las controversias en torno al origen y causación de obligaciones fiscales y alcanzar, tanto para el Estado como para el ciudadano, una certeza y seguridad jurídica en el ejercicio de recaudo (Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001).

De lograr recuperar la institución de la cosa juzgada en la actividad del debido cobrar en favor de la autoridad administrativa del Estado, se ahorraría un desgaste excesivo e innecesario. Beneficios tanto en favor del ciudadano, que no tendría que acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a socavar la legalidad de la actuación Estatal; como para la administración pública, toda vez que lo recaudado como obligación fiscal no tributaria, se puede ingresar en forma definitiva al erario, para su destinación correspondiente, siendo un ingreso estable, seguro, cierto o como se le quiera llamar. En síntesis, con la pretendida cosa juzgada para el debido cobrar, según lo anunciado por la Corte

Constitucional en la Sentencia C-774 de 2001<sup>44</sup>, se dota a la administración “de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio”. Esto facilitaría igualmente, como alcance ‘bondadoso’, evitar la congestión del aparato judicial del Estado.

### **3.2. Propuesta de proyecto de Ley**

Vale la pena señalar que la finalidad que se planteó inicialmente con esta investigación no era la de efectuar una propuesta de ley, sin embargo, producto de la disertación realizada se advierte su necesidad. Por ello, en este texto se esboza una propuesta legal que contrarreste lo desarrollado en las páginas anteriores. Por ello, la siguiente propuesta hipotética de ley integra el tercer objetivo de este trabajo y aportando a la consecución del objetivo general, sobre la necesidad de diferenciar el cobro coactivo de la jurisdicción coactiva como procedimientos administrativos, para la salvaguarda de los principios del debido proceso (derecho de contradicción y defensa), doble instancia y cosa juzgada. Para el efecto se exponen los siguientes argumentos.

En razón a las variadas fuentes de recaudos, es necesario detallar que algunos ingresos para el Estado no pueden asemejarse a la denominación de recursos, toda vez que, el recurso es con lo que efectivamente se puede contar o disponer, antes, durante o después de su cobro. Los recursos se demandan con urgencia por estar orientados a suplir servicios denominados como primarios por la hacienda pública. De igual modo, se advierte que a la par con los denominados recursos, existen partidas económicas que se originan, de manera no uniforme. Su recaudo no está determinado como urgente, pues no hacen parte de las fuentes económicas que satisfacen los denominados servicios primarios tales como: educación, salud, justicia etc. Estos recaudos deben tener como en otrora, un procedimiento menos dominante -por parte del Estado- y más garantista, en favor de los obligados directos e indirectos, para la salvaguarda de un debido proceso.

---

<sup>44</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil

Es evidente que, en el recaudo de los llamados impuestos, no hay mayores garantías de independencia e imparcialidad en el ejercicio de la acción de cobro en contra del sujeto pasivo de la ejecución. Los principios de la doble instancia y el derecho de contradicción se hacen nugatorios en relación con el imperio del Estado. Con la expedición de la Ley 1066 del 2006 y la Ley 1437 del 2011, aparentemente se privilegió al Estado, en lo relativo al recaudo de su cartera. El exorbitante beneficio o privilegio de poderse constituir en juez y parte, sin mucha réplica, tal y como está planteado el procedimiento de cobro coactivo, ha dado lugar a mantener en incertidumbre financiera e inseguridad jurídica la potestad de recaudo. Pues el mismo procedimiento abre la puerta a la jurisdicción, a través del proceso de nulidad, es decir que, no se trata de un procedimiento que encarne certeza jurídica. Ello implica que el recaudo pierda también su certidumbre.

Las obligaciones de naturaleza fiscal tributaria a diferencia de las de naturaleza fiscal no tributaria como lo son los impuestos, las tasas y las contribuciones, al tenor de la sentencia C-101 de 2022<sup>45</sup>, gozan no solo de los principios de legalidad y certeza tributaria, sino que, además, nacen del principio denominado imperio tributario del Estado. En Colombia el poder o imperio tributario del Estado, está consagrado en los artículos 150 y 338 de la Constitución Política, indicado como función del Congreso de la Republica. El legislador es el cargado de hacer las leyes y fijar las rentas nacionales, gastos, contribuciones fiscales y parafiscales. Y en esta misma facultad ha asignado un procedimiento especial para el recaudo de estos recursos, contenido en el denominado Estatuto Tributario.

El poder tributario y la autonomía de las entidades territoriales tienen su origen en el Estado Soberano, la organización política y administrativa del Estado. El poder o potestad tributaria se define en primer lugar como ejercicio de la soberanía del Estado y segundo por la Ley. (Martínez Alvarado, 2019, p.1).

Era sano el procedimiento adelantado antes de la vigencia de la Ley 1066 del 2006 y Ley 1437 del 2011, cuando para el recaudo de obligaciones de naturaleza fiscal no tributaria, se permitía el ejercicio de la Jurisdicción Coactiva. Hacia efectivo no solo para el Estado sino para el interés general, la aplicación de los principios aludidos: debido proceso, derecho de

---

<sup>45</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

contradicción, doble instancia, cosa juzgada y el de celeridad en los procesos. Las providencias que culminaban con la orden de seguir adelante con la ejecución, que no eran impugnadas o al serlo, se confirmaban por la jurisdicción contencioso administrativa en la vía de la apelación, gozaban de la firmeza de la cosa juzgada judicial, por lo tanto, no susceptibles de ser discutidas por los medios ordinarios. Esa sanidad también correspondía a que, con el ejercicio del procedimiento de Jurisdicción Coactiva aplicaba el principio de imparcialidad e independencia de la ley, en consecuencia, disminuían posibles alteraciones en la salvaguarda del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución. Por el contrario, se lograba cumplir con seguridad jurídica la decisión.

Al respecto, se realizaron derechos de petición a la Gobernación de Antioquia y a la Alcaldía del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, recientemente, en donde se elevó solicitud de información puntual, así:

- “1. ¿El cambio de procedimiento - ¿COBRO COACTIVO- que, introdujo en forma general la Ley 1437 del 2011 en sus artículos 98 a 100, para el ejercicio del debido cobrar de la cartera pública del Municipio de Medellín, ha resultado más eficaz y célere?
2. Estadísticamente, ¿cuántas ejecuciones adelantadas desde la vigencia de la Ley 1437 del 2011 han culminado en remate de bienes de los deudores del fisco municipal?
3. Antes de la vigencia de la Ley 1437 de 2011 ¿el Municipio ejerció el recaudo de cartera pública de conformidad con el procedimiento de JURISDICCIÓN COACTIVA, según lo establecido en el C.P.C -hoy- C.G.P? En caso afirmativo se nos indicara en qué asuntos.”

Ambas entidades otorgaron respuesta a las peticiones con radicado 2023010264581, 2023010264710 y 202310197576. De las respuestas se pueden generar algunas conclusiones que se intentaron transcribir a fin guardar fidelidad con lo indicado por estas entidades.

La Subsecretaría de Tesorería del Departamento de Antioquia, indicó en su respuesta:

El proceso de cobro administrativo con la nueva ley supone de actuaciones y términos más expeditos que permiten un recaudo más eficiente y rápido; no hace diferencia entre obligaciones tributarias o no, permite varias formas de notificación (personal,

por correo certificado, correo electrónico y por aviso), limita la presentación de recursos y excepciones a los consagrados en el Estatuto Tributario y permite decretar e inscribir medidas cautelares. (Gobernación de Antioquia, 2023)

Frente al cobro de obligaciones fiscales no tributarias, indicó:

3. Antes de la Ley 1437 de 2011, existía la figura del Juez de Ejecuciones Fiscales, quien tenía facultades para adelantar los procesos de jurisdicción coactiva y tenía a su cargo el cobro de las obligaciones no tributarias generadas a favor del Departamento.

Por jurisdicción coactiva se cobraban los siguientes asuntos:

- Valorización
- Multas de salud
- Multas de BENEDAN
- Ordenes de Reintegro de Educación y Recurso Humano
- Clausulas Penales Contractuales
- Canon superficiario y multas en Derecho Minero
- Costas procesales
- Sanciones disciplinarias
- Deudas del Fondo de Educación Gilberto Echeverri Mejía. (Ibídem)

Dicha respuesta resulta acorde a la distinción que se realiza de las obligaciones fiscales tributarias y no tributarias. Llama la atención el reconocimiento de que el procedimiento de recaudo no hace distinción entre las figuras mencionadas y las formas de notificación que no incluyen el emplazamiento. Por ende, tampoco se admite la figura del curador *ad litem* en defensa de los intereses del deudor procesado. Finalmente, existe el reconocimiento de que se limita la presentación de recursos y de excepciones. Con la limitación de las excepciones a presentar, siendo un procedimiento ejecutivo, que por naturaleza ya limita las excepciones por la certeza presunta del título, preocupa sobremanera tal connotación del procedimiento frente a obligaciones fiscales que podrían, fácilmente, tener excepciones importantes, como las no tributarias.

Con la respuesta relacionada, podemos advertir en forma complementaria que, en el desarrollo y trámite procesal, prevalecen unas formas de notificación. Es importante resaltar, nuevamente, que la jurisdicción coactiva ejercida por parte del Estado con fundamento en el Decreto 01 de 1984, al garantizar la defensa técnica para el obligado o vinculado al proceso con el mandamiento de pago, daba garantía de integración formal al proceso desde la notificación, la cual no podía ser presuntiva. Hoy la garantía del curador ad litem y por tanto del debido proceso, por corresponder al derecho a la defensa técnica del demandado ausente, no aplica con la Ley 1437 del 2011, con lo cual se afecta el derecho fundamental a la defensa y el principio de publicidad de los actos de la administración.

En estas condiciones, se refuerzan la afirmación de que en el procedimiento actual y unificado de cobro coactivo según el E.T, se vulneran los derechos a la defensa y el debido proceso, ya que, por lo general, no se cumple con lo establecido en el CPACA Ley 1437 del 2011, arts. 66 y 67 respecto a los requisitos para una notificación válida. A partir de esta deficiencia, el ciudadano no está en condiciones muchas veces de contradecir oportunamente los cargos atribuidos en contra suya con fundamento en un desconocimiento de los mismos y posteriormente se entera que le ha sido expedida una resolución en su contra que, paradójicamente goza de la presunción de legalidad y validez.

La Alcaldía del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín respondió lo siguiente:

Las entidades territoriales que adelantaban el proceso de cobro, podían, según su interpretación, seguir completamente las normas procesales civiles; sin embargo, en el año 2002, mediante la Ley 788, en la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territoriales, se introdujo en su artículo 59 “los departamentos y municipios aplicaran 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 aplicaran el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.** El monto de las sanciones y el termino de 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”. (negrilla y subrayado de la Gobernación)

...

Antes de estas normas, a pesar de que se tenía el ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL, esto es, con una regulación expresa para el procedimiento de cobro coactivo, las entidades lo aplicaban o no dependiendo del concepto del título ejecutivo que se tuviese, esto es tributario o no tributario (Alcaldía de Medellín, 2023).

La alcaldía se refiere a la Ley 788 de 2002 y la Ley 1066 de 2006, como una necesidad de regulación del asunto (cobro de obligaciones fiscales). Regulación expresa en el que las entidades encargadas del cobro, al interior de las entidades territoriales, debían regularse por el procedimiento de cobro señalado en el ET. Según la respuesta de la entidad, ya venían adelantando desde 2002 procesos de cobro por el procedimiento de cobro coactivo; es decir, que lo regulado por la Ley 1437 de 2011 no implicó ninguna transformación especial en las dinámicas de cobro.

Se observa entonces una tendencia del legislador y de la administración pública en el rechazo del procedimiento de jurisdicción coactiva en pro de los “intereses” superiores del Estado. Se analiza aquí un rechazo de la coexistencia de varios procedimientos conforme a la naturaleza de las obligaciones a cambio de celeridad. Posición que se rechaza en el presente trabajo, toda vez, que se pudo constatar las consecuencias adversas no solo para el deudor sino también, para las mismas entidades acreedoras frente a obligaciones fiscales que merecen discusión, debate, argumento o como se quiera llamar de parte del obligado, en defensa de sus intereses y derechos fundamentales. De forma que, en el presente acápite se propone revivir el procedimiento de jurisdicción coactiva, ley que reformara y adicionara la Ley 1437 de 2011, en el sentido de incluirlo. Estableciendo lo que constituye título ejecutivo de las obligaciones fiscales no tributarias, incluyendo la competencia en segunda instancia de los jueces contencioso-administrativo y los Tribunales de la misma rama de la jurisdicción y estableciendo principios rectores del cobro, abandonados por la legislación actual.

En recientes jurisprudencias, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la facultad jurisdiccional de las autoridades administrativas. La Sentencia C-318 de 2023, declaró inexecutable la expresión “la resolución de conflictos societarios” contenida en el numeral 5, literal b, del artículo 24 del Código General del Proceso, correspondiendo con una acción pública en la que se controvertía la posible vulneración a los artículos 113 y 116 de la C.P. en materia de competencias jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades, por considerarse imprecisa la competencia otorgada por el legislador, se indica por el organismo colegiado correspondiendo con lo argumentado por el accionante, que la normativa no definía con claridad los tipos de conflictos societarios que dicha institución puede abordar.

La Sentencia C-030 de 2023, ha concluido que las funciones jurisdiccionales que la ley 2094 del 2021 ha conferido a la Procuraduría General de la Nación, para el ejercicio de la potestad disciplinaria con respecto a los servidores públicos, conculca el artículo 116 de la C.P., por cuanto que implica el otorgamiento de una facultad amplia, general, exclusiva extensa de la PGN como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de potestad disciplinaria y la imposición de sanciones, incluida la de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular.

Si bien estas dos referencias no están embrionariamente vinculadas con el texto del trabajo de investigación, si hacen referencia a la limitación de facultad jurisdiccional que establecía la ley en favor de organismos administrativos y por ello hacemos la relación desde luego, atendiendo igualmente la positiva y sugerencia de los jurados del trabajo dogmático.

## Conclusiones

Al tenor del artículo 2 del ET y el artículo 95 No. 9 de la Constitución Política del 1991, todo ciudadano está obligado a aportar económicamente a la satisfacción del interés general. Dicha obligación nace de una relación sustancial con el Estado, que crea la calidad de contribuyentes. Esas obligaciones se han tratado desde dos aristas: obligaciones fiscales tributarias y obligaciones fiscales no tributarias. Las primeras corresponden a las tasas, impuestos y contribuciones -desde conceptos genéricos- y la segundas, pueden ser múltiples. Las obligaciones fiscales no tributarias son aquellas que no son periódicas y nacen de un hecho que no corresponde al principio de generalidad y permanencia de los tributos, por ejemplo, la multa derivada de las sanciones por infracciones de tránsito. En esas circunstancias, se afirma que son dos obligaciones que devienen de causación distinta y, en esa medida, le corresponde un tratamiento distinto a la hora del cobro, por parte de su acreedor: el Estado.

Respecto al cobro de las obligaciones fiscales, se planteó hacer diferencia entre dos figuras que el ordenamiento jurídico colombiano, en su conjunto, usa como figuras análogas o, lo que es peor, sinónimas, cuando no lo son (cobro coactivo y jurisdicción coactiva). La figura del cobro coactivo, como procedimiento, no tuvo mayores complicaciones a la hora de su definición y delimitación como un procedimiento administrativo de cobro de cartera pública, pues se encuentra establecido en el ET, de forma bastante clara y concisa. Mientras que la jurisdicción coactiva ha sido acogida como una de las facultades exorbitantes de la administración pública, en la que ésta actúa como “juez y parte” en el cobro de las acreencias propias. Concepto que parece dar cuenta de una rama o forma de la jurisdicción. En este texto se abordó la jurisdicción coactiva como un procedimiento administrativo especial, en sí mismo considerado, y diferente del procedimiento de cobro coactivo.

La entidad acreedora del cobro fiscal, mediante ambas figuras tiene facultades de juez y de parte; es decir que ello no es una característica diferenciadora y, por el contrario, ha sido lo que ha propiciado las confusiones que fueron analizadas. Mientras que, como procedimientos administrativos de cartera pública, se proponen varias diferencias entre las dos figuras. Estas van desde la causación de los títulos que le dan vida a este tipo de proceso ejecutivo; esto es, desde las obligaciones fiscales tributarias y no tributarias. El procedimiento de jurisdicción coactiva, a diferencia del procedimiento de cobro coactivo, se encontraba reglado por dos legislaciones: 1. el CPC, y 2. el Código Contencioso Administrativo, ambas derogadas por el Código General del Proceso y el CPACA, respectivamente. El C.G.P. acoge completamente la legislación anterior, en cuanto al cobro de obligaciones fiscales; sin embargo, no ocurre lo mismo con la Ley 1437 de 2011 o CPACA, en donde sí desaparece el procedimiento de jurisdicción coactiva. En la legislación anterior el procedimiento de jurisdicción coactiva contaba con dos instancias, una administrativa y otra jurisdiccional, en la que se agotaba un procedimiento que daba pie a la cosa juzgada.

La primera instancia era llevada al interior de la entidad pública; o esta tenía la opción de iniciar la acción judicial respectiva ante la jurisdicción. Una vez terminaba el procedimiento administrativo, se ofrecía al deudor o contribuyente la opción de los recursos legales. La apelación, si había lugar a ella, era llevada ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Siendo este un procedimiento que por mandato legal toma las reglas del proceso civil ejecutivo simple. Esto es, se tomaban las reglas descritas del C.P.C., hoy C.G.P, sin embargo, la rama de la jurisdicción idónea permanecía. Con la unificación del recaudo de cartera traída por la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1066 de 2006, no solo se vulneró la voluntad y propósito del constituyente, sino que además se originó cierta inseguridad jurídica en el recaudo de la cartera pública, toda vez que se ha desconocido el derecho a un debido proceso del destinatario de la acción de cobro.

Mediante la unificación del cobro de la cartera pública en el procedimiento de cobro coactivo, como principal repercusión jurídica, se ha colocado en riesgo la estabilidad y firmeza del recaudo. Esto da lugar a que los actos de la administración pública que originan el recaudo, sean sometidos eventualmente a mecanismos de control como la nulidad y restablecimiento del derecho; entre otras. Además de diferentes situaciones que se presentan en un

procedimiento que no las resuelve, sino que abre la puerta a la jurisdicción iniciada desde cero y, por ende, propician el riesgo de prescripción de las acreencias y hacen más lenta la solución de las obligaciones.

Se aduce que, con la implementación del cobro coactivo en el recaudo de obligaciones fiscales no tributarias se ha ofrecido una inestabilidad jurídica, pérdida de firmeza en los actos de recaudo y la supresión del principio de cosa juzgada en razón a lo siguiente:

- a) Pérdida de estabilidad y firmeza en los actos de recaudo, en razón a que se deja abierta, virtualmente, la posibilidad de un mecanismo de control ante lo contencioso administrativo, respecto de la liquidación de obligaciones y de los actos que ordenan seguir adelante con la ejecución por vicios de nulidad en la expedición de los mismos, tanto por su forma como por su fondo. Lo cual genera, sustitución y prórroga de competencia y un mayor tiempo para la resolución definitiva respecto de la discusión de los actos administrativos de cobro, situación que no acontecía con la vigencia de la jurisdicción coactiva. De igual forma, genera incertidumbre económica del recaudo, habida cuenta que lo recuperado, no se puede incorporar plenamente y en forma definitiva al presupuesto oficial de la entidad, hasta tanto no sea resuelta la eventual controversia que se suscite sobre la legalidad y validez de los actos definitivos que ameritaron el cobro coactivo, con ocasión de la demanda que se llegare a instaurar sobre nulidad y restablecimiento de derechos.
- b) Supresión del principio de cosa juzgada, toda vez que el cobro coactivo como mecanismo procesal para recaudar obligaciones fiscales no tributarias, no da lugar a la impugnación por vía de recurso de apelación ante la jurisdicción contencioso administrativa. Para posibilitar un examen de lo actuado se amerita la presentación desde cero de la demanda por nulidad y restablecimiento de derecho en contra del acto administrativo que dispuso seguir adelante con la ejecución, entre otras providencias y, en consecuencia, la providencia judicial que finalmente ha de resolver la legalidad de la actuación implica -para su expedición-, un dispendioso trámite, allí si de doble instancia, lo cual conlleva un tiempo excesivo o superior al que disponía la jurisdicción coactiva, cuando se resolvía de tajo toda controversia del actuar de la

administración.

A través de las respuestas de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia de julio de 2023, fue posible evidenciar las preocupaciones planteadas en este trabajo. Mediante la respuesta de las entidades mencionadas se dio cuenta de que el proceso de cobro coactivo ha sido tomado como un proceso célere que no ofrece mayores garantías al deudor, en beneficio aparente del Estado. Dichas entidades describen este proceso como uno de términos más expeditos que permiten, por ende, un recaudo más eficiente y rápido que no diferencia entre obligaciones tributarias o no, que limita la presentación de recursos y excepciones a los consagrados en el ET. Adicionalmente, permite a la administración pública decretar las medidas cautelares. En esas condiciones no se ofrece medios de defensa idóneos al destinatario de una obligación no tributaria, siguiendo con el ejemplo de la multa por infracción de tránsito, ¿podría ser el cobro coactivo el debido proceso en este caso? Respetuosamente, y con base en lo que fue desarrollado en este texto, se difiere de esa concepción jurídica.

Se halló un antecedente a la Ley 1066 de 2006, que autorizaba a las entidades territoriales a ejercer el cobro de la cartera pública a través del procedimiento de cobro coactivo, Ley 788 de 2002. No obstante, se advirtió algo de desorden hasta el año 2011 con la desaparición definitiva de la jurisdicción coactiva, esto por la coexistencia de legislaciones y el uso de estas de forma irregular. Es menester recordar que, la discusión sobre el uso de la jurisdicción coactiva se hace con respecto de las obligaciones fiscales no tributarias; puesto que, respecto de las obligaciones fiscales tributarias, si corresponde desde su origen con el procedimiento especial planteado en el ET. Con todo lo anterior, el CPACA admite los procedimientos de cobros especiales (determinados al interior de las entidades públicas), el E.T., a falta de norma especial, lo normado en esa misma legislación y, por último, lo indicado en el C.P.C hoy C.G.P.

La Ley 1437 de 2011 acabó con el vocablo y con todo rastro de la jurisdicción coactiva, con el fin de evitar las confusiones entre los dos procedimientos. Igualmente, la Ley 1066 de 2006 unifica las formas del cobro de la cartera pública en el procedimiento de cobro coactivo en búsqueda de términos céleres y expeditos en favor del recaudo. Con la desaparición de la jurisdicción coactiva, como procedimiento administrativo de cobro, desaparece el proceso

idóneo para el cobro de las acreencias ocasionadas en la obligación fiscal no tributaria, y los recaudos pueden carecer de la firmeza por admitir discusiones sobre el título ejecutivo; que podrían, eventualmente, sobrepasar las excepciones anunciadas en un estatuto. El procedimiento de jurisdicción coactiva, al ser más garantista, es el llamado a constituirse como el debido proceso de este tipo de obligaciones fiscales.

Así las cosas, podemos ver falencias en la unificación del cobro de las obligaciones fiscales en el denominado procedimiento de cobro coactivo. Adicionalmente a la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso, que en los términos explicados se sintetiza en que las formas no son las propias de todas las obligaciones cobradas por el procedimiento unificado; en la pérdida de una doble instancia necesaria, sana y adecuada para la seguridad jurídica; y, el evidente quebrantamiento del derecho de defensa. Lo que da lugar a repercusiones jurídicas que afectan incluso al Estado, como lo es la pérdida de la cosa juzgada judicial, pues no parece prudente que, en aras del recaudo célere, la entidad estatal deba acarrear litigios posteriores al cobro de sus acreencias, quitándole con ello seguridad a dichos recaudos.

Con la pérdida de la doble instancia se pudieron evidenciar efectos jurídicos colaterales, desde la celeridad de las actuaciones y la cosa juzgada. Conforme con los argumentos que se han venido trazando, es viable concluir que el proceso de jurisdicción coactiva respecto de las obligaciones fiscales no tributarias, ofrece mayores garantías procesales en cuanto al desarrollo, trámite y terminación del proceso, o si se quiere, la culminación de las discusiones con la decisión del juez contencioso-administrativo en segunda instancia. Por esto, la eliminación de la jurisdicción coactiva que regulaba la derogada normativa Decreto 01 de 1984, para el cobro de obligaciones fiscales no tributarias no parece ser una decisión legislativa tan acertada, en razón a lo siguiente:

- a) El anterior código en el artículo establecía en su artículo 133 los numerales 2° y 3°, habla del ejercicio de competencias a cargo de los Tribunales Administrativos en segunda instancia, que otorgaban garantías procesales para el procesado- demandado. En el numeral 2°, se permitía la apelación contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación del crédito y el auto que decretaba nulidades procesales, que se interponían en los procesos por jurisdicción

coactiva de los que conocían los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía excedía de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. En el numeral 3°, se preveía el recurso de queja en contra de la providencia que negaba el recurso de apelación se concedía en un efecto distinto del que correspondía y en relación con los asuntos detallados en el numeral anterior.

- b) De igual modo el artículo 134 C, establecía en los numerales 1°, 2° y 3°, aspectos bondadosos para el demandado que eran de conocimiento en segunda instancia por los jueces administrativos del circuito a saber:

En el numeral 1°, permitía la apelación contra el mandamiento de pago, contra la sentencia de excepciones, y el auto que decretaba nulidades procesales, que se interpusieran en los procesos por jurisdicción coactiva que conocían los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no excedía de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

En el numeral 2°. Permitía el recurso de queja contra la providencia que negaba el recurso de apelación o se concedía en un efecto distinto del que correspondía en los asuntos de que trataba el numeral anterior. y,

En el numeral 3°, establecía el grado de consulta para aquellas sentencias dictadas en los mismos procesos contra quienes estuvieron representados por curador ad – litem, sin consideración de la cuantía.

Es evidente en consecuencia, que con el procedimiento ordinario que se tenía, se gozaba de más garantías y se tenía un verdadero equilibrio e igualdad de las partes ante la ley. Con la unificación del recaudo de la cartera pública según el procedimiento especial del ET, se privilegió excesivamente al Estado, generando desequilibrio de las partes ante la normativa que se tenía establecida para el cobro de obligaciones fiscales no tributarias, originando un debilitamiento de las garantías consagradas en favor de las partes y de un modo especial en favor del ciudadano obligado. En su oportunidad, el fundamento no era propiamente la necesidad de apalancar con urgencia el funcionamiento del Estado, habida cuenta que las obligaciones recaudadas por este medio procesal, no eran de las que reunían los presupuestos de generales, recurrentes, impositivas y necesarias para la prestación de los servicios misionales del Estado, puesto que para ello estaba y aun hoy en día está el procedimiento establecido en los arts. 823 a 840 del ET.

El control jurisdiccional era muy expedito y de un pronto trámite en segunda instancia y generaba como consecuencia dicho pronunciamiento por la autoridad contencioso administrativa, el cierre de toda discusión, lo cual era bondadoso tanto para el Estado como para la persona natural o jurídica obligada.

En el procedimiento de la jurisdicción coactiva, era posible, excepcionalmente, decretar nulidades por parte de la autoridad administrativa y estas decisiones administrativas, no escapaban del control de la autoridad judicial toda vez que debían ser consultadas, lo cual ofrecía garantía a las partes vinculadas al proceso, sin tener que acudir al mecanismo de control de nulidad y restablecimiento de derechos. Todo este proceder inmediato ahorra a las partes, tiempo y costos en la resolución de controversias respecto de obligaciones fiscales no tributarias. Pues es evidente que la administración también se ve beneficiada en este tipo de disposiciones derogadas.

Por lo anterior, se elaboró e incorporó como anexo una propuesta de proyecto de ley con el fin de reivindicar la Jurisdicción Coactiva como debido proceso a seguir para el recaudo de las obligaciones fiscales no tributarias en Colombia. Lo que, desde una perspectiva marcadamente jurídica, funge como defensa de este principio y derecho fundamental, en beneficio de todas las partes involucradas en la acción de cobro, incluido el mismo Estado.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2023). Respuesta a derecho de petición con radicado 202310197576 del 20 de junio de 2023. Medellín. Colombia.
- Alexy, Robert. (2008). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Andrade Cañón, A. (2022). Trabajo de grado para obtener el título de especialista en Derecho Administrativo. Los procesos de jurisdicción coactiva y la aplicación de la figura del desistimiento tácito. Villavicencio, Colombia: Universidad Santo Tomás. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/45671/2022darlyandrade.pdf?sequence=1>
- Barros Bayona, L., Hernández Igirio, R., Martínez González, V., & Ochoa Triana, C. (2021). Cultura tributaria: Lineamientos para la compensación de saldos a favor de los contribuyentes. *Boletín Redipe*, 10(6), 421-427. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8116475>
- Bedoya Velasco, Á., Rojas Cruz, A., & Sandoval Rozo, O. (2017). Trabajo de grado para optar al título de especialista en Derecho Constitucional. El derecho a la defensa técnica en el proceso jurisdiccional de cobro coactivo adelantado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia. Cúcuta: Universidad Libre de Colombia. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11849/2.%20TRABAJO%20ODE%20GRADO.pdf?sequence=1>
- Bernal Pulido, C. (2005). *El derecho de los derechos*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

- Bolaños, L. (2019). El impuesto de renta en Colombia: una mirada desde el gasto tributario. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, LII (155), 721-756. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.155.14946>
- Burgos Regalado, A. (2012). Trabajo de grado para optar al título de especialista en derecho administrativo. Jurisdicción coactiva y su desarrollo en la legislación colombiana. San Juan de Pasto, Colombia: Universidad de Nariño. Obtenido de <https://sired.udenar.edu.co/2690/1/89378>
- Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Lima: Heliasta.
- Cáceres Garzón, L. (2005). Trabajo de grado para obtener el título de abogado. La cosa juzgada en derecho disciplinario: falta de adecuación del concepto. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/25728/u276916.pdf?sequence=1>
- Cadavid Arango, L., Valencia Madrid, H., & Cardona Arteaga, J. (2014). *Fundamentos de derecho comercial, tributario y contable* (cuarta ed.). Bogotá: Mc Graw Hill.
- Celis Vela, D. A. (2021). La tesis sobre la especificidad de la interpretación constitucional. *International Journal of Constitutional Law*, 19(4), 1261-1290. <https://doi.org/10.1093/icon/moab104>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta en sede de consulta. Radicado: 11001-00-00-000-2001-1667-01 del 28 de noviembre de 2002. Consejero Ponente: Darío Quiñonez Pinilla.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia con radicado: 17001-23-31-000-1993-09034-01(14807) del 30 de agosto 2006. Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil en el auto con radicado 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835) del 9 de agosto de 2007. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Sentencia con radicado: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057) del 30 de mayo de 2013. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia con radicado: 54001-23-31-000-2009-00254-01(19360) del 9 de diciembre de 2013. Consejero Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia con radicado: 25000232400020060098801 de 14 de agosto de 2014. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia con radicado: 05001 23 33 000 2012 00533 01 del 27 de noviembre de 2014. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Sentencia con radiado: 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16) de 13 de agosto de 2020. Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991 (Colombia). [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Contaduría General de la Nación. (2012). *Doctrina Contable Pública Compilada*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Doctrina%20Contable%20P%C3%ABblica%202012.pdf>

Contraloría General de la República. (2019). Control Fiscal Jurisdicción Coactiva. Recuperado el 31 de marzo de 2023, de Responsabilidad Fiscal: <https://www.contraloria.gov.co/jurisdiccion-coactiva>

Corte Constitucional, Sentencia T-445 del 1994. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional, Sentencia C-412 del 1996. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sentencia C-411 de 1997. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional, Sentencia C-088 del 2000. [M.P. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. Sentencia C-666 del 2000. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. Sentencia C-774 de 2001. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 2002. [M.P. Eduardo Montealegre Lynett]

Corte Constitucional. Sentencia T-1021 de 2002. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2002. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2003. [M.P. Rodrigo Escobar Gil]

Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. [M.P. Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional. Sentencia T-604 de 2002. [M.P. Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2010. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. Sentencia C-594 de 2010. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2013. [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional. Sentencia T-412 de 2017. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2018. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. Sentencia C-109 de 2020. [M.P. José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2020. [M.P. José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 2021. [M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo]

Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 2022. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]

Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2022. [M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo]

- Corte Constitucional. Sentencia C-318 de 2023. [M.P. Natalia Ángel Cabo].
- Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2023. [M.P. José Fernando Reyes Cuartas, Juan Carlos Cortés González].
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de la caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis (Ed.). *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Trotta
- Durango Álvarez, G. A., & Garay Herazo, K. J. (2015). El control de constitucionalidad y convencionalidad en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XVIII (36), 99-116. <https://doi.org/10.18359/dere.936>
- Escalante Núñez, M. E. (2022). Trabajo de grado para optar al título de Maestría. *La jurisdicción coactiva en Colombia. Privilegio exorbitante de la administración*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad la Gran Colombia. Obtenido de <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/7447>
- Garay Herazo, K. J. (2014). Las modulaciones de contenido o sentencias manipulativas en la Corte Constitucional Colombiana. Una tipología mediada por la distinción entre enunciado normativo y norma. *Estudios de Derecho*, 71(157), 73–98. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.21657>
- Garay Herazo, K. J. (2019). El precedente del Consejo de Estado en las fuentes del derecho administrativo. *Opinión Jurídica*, 18(36), 257-277. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n36a11>
- García De Enterría, E, Ramón Fernández, T. (1990). *Curso de Derecho Administrativo II*. 2ª Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1990.
- García Pinzón, P. A. (2022). Vinculación del deudor solidario en el procedimiento de fiscalización, determinación discusión y cobro de las obligaciones tributarias. Línea jurisprudencial. *Revista de Derecho Fiscal* (22), 247-266. <https://doi.org/10.18601/16926722.n20.06>

Gobernación de Antioquia. (2023). La Subsecretaría de Tesorería del Departamento de Antioquia. Respuesta a derecho de petición con radicado 2023010264581 y 2023010264710 del 20 de junio de 2023. Medellín. Colombia.

Gómez Monterroza, L., Machuca Sánchez, P., & Rangel Mercado, M. (2018). El poder tributario de las entidades territoriales en Colombia: un análisis jurisprudencial. *Estudios de derecho tributario, derecho aduanero y comercio exterior*, 691-717. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Luis-Gomez-29/publication/340417222\\_EL\\_PODER\\_TRIBUTARIO\\_DE\\_LAS\\_ENTIDADES\\_TERRITORIALES\\_EN\\_COLOMBIA\\_UN\\_ANALISIS\\_JURISPRUDENCIAL/links/5e8a7bfc299bf130797ffda6/EL-PODER-TRIBUTARIO-DE-LAS-ENTIDADES-TERRITORIALES-EN-COLOMB](https://www.researchgate.net/profile/Luis-Gomez-29/publication/340417222_EL_PODER_TRIBUTARIO_DE_LAS_ENTIDADES_TERRITORIALES_EN_COLOMBIA_UN_ANALISIS_JURISPRUDENCIAL/links/5e8a7bfc299bf130797ffda6/EL-PODER-TRIBUTARIO-DE-LAS-ENTIDADES-TERRITORIALES-EN-COLOMB)

González Pérez, J. (1980). La cosa juzgada en lo contencioso administrativo. *Tesis doctoral*, 67-102. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaCosaJuzgadaEnLoContenciosoadministrativo-2111888>

Inga Matta, G.C. (2022). Trabajo de grado para obtener el título de maestría en Derecho con Mención en Política Fiscal y Tributación. *Abuso de las cobranzas coactivas con medidas cautelares, frente a la libre disposición de la propiedad*. Lima. Perú. Universidad Nacional Federico Villareal. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/20.500.13084/6879>

Jiménez, M.C. & Yáñez, D.A. (2017). Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: la garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia. *Prolegómenos Derechos y Valores*, 20, 39, 87-104. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.2725>

López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis - Universidad de los Andes.

López Vargas, S. (2020). Tutela contra sentencias judiciales: cosa juzgada, características y excepciones. *Justicia*, 25(37), 201-214. <https://doi.org/10.17081/just.25.37.3939>

- Marín Elizalde, (2010) La estructura jurídica del tributo. El hecho generador. En: Curso de Derecho Tributario, procedimiento y régimen sancionatorio. Julio R. Piza Rodríguez (Editor). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Martínez Alvarado, A.C. (2019). Trabajo para optar al título de maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Tributario. *Segunda dimensión del principio de autonomía tributaria de las entidades de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/1bfc3e4-7428-4def-aec1-dd9c83815e51>
- Masbernat, P. (2016). El concepto de tributo y sus finalidades. *Revista Tributaria e de Finanzas Públicas*, 24 (129), 155-192. <https://ssrn.com/abstract=3250210>
- Masbernat, P. (2017). Una tesis sobre la naturaleza y características de la obligación tributaria. *Dikaion Revista de Fundamentación Jurídica*, 26(2), 225-255. <https://doi.org/10.5294/dika.2017.26.2.2>
- Parra Ortiz, H. F. (2000). *El proceso administrativo de cobro de coactivo*. Bogotá: Nueva Legislación Ltda.
- Peña Sánchez, A. d. (2017). La Ineficacia de la penalización tributaria en Colombia. *Gerencia Libre*, 3, 108-117. recuperado de [https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/gerencia\\_libre/article/view/3199](https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/gerencia_libre/article/view/3199)
- Pinillos, J. (2019). Elemento de la obligación tributaria sustancial del gravamen a los movimientos financieros en Colombia. *Espacios*, 40(42), 9-18.
- Pino Montoya, J., Farfán Rodríguez, J., & Cabrera Jaramillo, R. (2020). Aproximación a la precepción social sobre el sistema tributario colombiano a partir de una revisión teórica. *Económicas CUC*, 41(2), 197-210. <https://doi.org/10.17981/econcuc.41.2.2020.Econ.3>
- Piza, J. R. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Quintero Chinchilla, L. (junio de 2015). Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho Administrativo. *La aplicación de los principios de celeridad y debido proceso en los procesos de cobro coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2016-2015*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Procedimiento\\_administrativo\\_cobro\\_coactivo.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Procedimiento_administrativo_cobro_coactivo.pdf)
- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05792011000100012&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792011000100012&lng=en&tlng=es)
- Reyes Hernández, Y. (2020) Trabajo de grado para optar al título de maestría en Derecho Administrativo. *La prerrogativa de cobro coactivo: Análisis a partir del derecho fundamental al debido proceso*. Tunja, Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Salas Quintero, C. E. (2016). Artículo. La potestad exorbitante de la jurisdicción coactiva ¿garantía de los derechos de los administrados? Universidad Santo Tomás. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/2127>
- Serra Navarro, A. (2001). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa.
- Sierra Sorockinas, D. (2016). El precedente: un concepto. *Revista Derecho del Estado*. 36, 249–269. <https://doi.org/10.18601/01229893.n36.09>
- Tantaleán Odar, R. (2015). El alcance de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*, 12(41), 20. Obtenido de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet\\_ElAlcanceDeLasInvestigacionesJuridicas-5456857](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet_ElAlcanceDeLasInvestigacionesJuridicas-5456857)
- Vanegas Aguirre, N. (2009). La afectación de la cosa juzgada por parte del juez constitucional. *Diálogos de Derecho y Política*, (1), 111–132. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/2110>

Zamora Barbosa, W. (2014). Trabajo de grado para obtener título de especialista en Derecho Administrativo. Fundamentos del procedimiento administrativo de cobro coactivo. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12659/FUNDAMENTOS%20DEL%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO%20DE%20COBRO%20COACTIVO.pdf?sequence=1>

## **Anexo 1.**

### **Proyecto de Ley.**

#### **PROYECTO DE LEY No. 001 de 2023**

“POR EL CUAL SE ESTABLECE EL TITULO IV-A EN LA PRIMERA PARTE Y SE ADICIONA EL TITULO IV DE LA SEGUNDA PARTE DE LA LEY 1437 DEL 2011, QUE REESTABLECE EL EJERCICIO DE JURISDICCIÓN COACTIVA Y LA FACULTAD EXCEPCIONAL DE EJERCER JURISDICCIÓN, EN FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN, EN EL RECAUDO DEL DEBIDO COBRAR DE OBLIGACIONES DE NATURALEZA FISCAL NO TRIBUTARIA EN FAVOR DEL ESTADO Y SE CREAN NUEVAS COMPETENCIAS”.

**Artículo 1°.** La presente Ley tiene por objeto, establecer en la parte primera de la Ley 1437 del 2011, un Título IV-A, que busca restablecer la facultad excepcional de la Jurisdicción Coactiva en el ejercicio del debido cobrar en favor del Estado; para el recaudo de las obligaciones de naturaleza fiscal no tributaria de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 1564 del 2012 (C.G.P.) Sección Segunda – Título Único - Capítulo I, Artículos 422 y siguientes; y adicionar el Título IV, Capítulo II y III de la parte segunda del CPACA en sus artículos 153 y 154 con una competencia.

**Artículo 2°.** Prestarán mérito ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

1°. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de las entidades territoriales, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, respecto de obligaciones de naturaleza fiscal no tributaria previstas en la ley.

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

3°. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integran acto administrativo con la liquidación final del contrato o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso.

4°. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presenten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

**Artículo 3°.** Las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por Jurisdicción Coactiva y los particulares por medio de la Jurisdicción Ordinaria.

**Artículo 4°.** Adiciónese la Segunda Parte de la Ley 1437 del 2011, en su Título IV, Capítulo II, artículo 153, con un párrafo en cuanto a la competencia de la Sala Plena de los Tribunales Administrativos con la siguiente competencia:

“PARÁGRAFO: Conocer en segunda instancia de las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación del 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.”.

**Artículo 5°.** Adiciónese la Segunda Parte de la Ley 1437 del 2011, en su Título IV, Capitulo III, con el artículo 155-A, con una competencia de los Juzgados Administrativos en segunda instancia, el cual quedará así:

**“Artículo 155ª. Competencia de los juzgados administrativos en segunda instancia.** Los jueces administrativos conocerán, en segunda instancia de los siguientes asuntos:

1° De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación del 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 (500) salarios mínimos legales mensuales.

2°. 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.

3°. De la consulta de las sentencias dictadas en los mismos procesos contra quien estuvo representado por curador *ad litem*, sin consideración a la cuantía.”.

**Artículo 6°.** Definiciones.

1°. Jurisdicción Coactiva. Para los efectos de la presente Ley se entiende por Jurisdicción Coactiva la definición que ha establecido la Corte Constitucional como: “Un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar

directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la calidad de juez y parte (...)"'. C-666-00.

2°. Obligación fiscal no tributaria. Se entiende por tal, las retribuciones efectuadas por los usuarios de un servicio a cargo del Estado, en contraprestación a beneficios o ventajas que reciben de éste. Dentro de este concepto se incluyen las tasas, multas, intereses, sanciones, contribuciones, regalías y concesiones.

3°. Cosa Juzgada. Se refiere a la vigencia del resultado de un proceso, en el sentido de que una vez que se ha juzgado un asunto y deviene firme la resolución recaída en el proceso, dicho asunto no puede juzgarse de nuevo dentro del mismo proceso o en proceso distinto.

**Artículo 7°.** Principios rectores. Se considerarán principios rectores para los efectos y alcances de esta Ley, además de aquellos constitucionales y/o legales que con ellos sean compatibles, los siguientes:

Debido proceso: Este principio tiene origen constitucional, está consagrado en el artículo 29 de nuestra constitución política y es transversal a todo ordenamiento normativo y actuaciones procesales de carácter judicial, independientemente del área del derecho a la que esté vinculada la actuación. Se entiende como una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, esto es, en el penal, administrativo, civil, laboral etc.

En virtud de este principio, según la aludida disposición normativa:

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”.

Sobre este principio la Corte Constitucional (Sentencia C-980/10), explica de manera porcentual y con suficiente claridad, el contenido y alcance de este principio procurando su observancia de manera integral, a saber:

“De manera general, hacen parte de las garantías del debido proceso: a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante las autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento delo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado éste con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer la jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. (párr..2).”

Doble instancia: Este principio ha sido considerado como una garantía de tipo constitucional, para evitar fallos o decisiones arbitrarios o equivocados. Aplica en actuaciones tanto judiciales como administrativas, según lo establecido en la Ley, pero a nivel constitucional es vinculante en toda sentencia judicial según lo indicado en el artículo 31 de la Carta Magna, excepto en casos excepcionales, para los cuales debe existir un soporte

constitucionalmente válido, ponderado y proporcional con relación a los efectos negativos de la exclusión de la garantía. (Corte constitucional Sentencia C-718/12).

Publicidad: Es un principio consagrado en nuestra constitución política en su artículo 209 y se define como un instrumento para la realización del debido proceso, e implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico dentro del proceso, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, con el fin de que puedan ejercer los derechos de defensa y contradicción.

Cosa juzgada: institución jurídica de orden procesal que otorga a las decisiones de una autoridad judicial de orden Constitucional el carácter de vinculante, inmutable y definitiva según lo establecido en el artículo 243 de la C.P.

**Artículo 8°.** El Art. 98 de la Ley 1437 del 2011 quedará adicionado con un párrafo, así:

**Parágrafo:** Se establece la prerrogativa para ejercer la *Jurisdicción Coactiva* de conformidad con el procedimiento contenido en los arts.422 a 472 de la Ley 1564 del 2012, que regula el proceso ejecutivo, *solamente* para el recaudo de las *obligaciones fiscales no tributarias* causadas en favor del Estado.

**Artículo 9°.** Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proponente:

---

Jorge Winston Cardona Navarro.