



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

**El derecho de defensa en las excepciones al mandamiento de pago dentro del procedimiento de cobro coactivo de las obligaciones tributarias con entidades estatales.**

Autores

Jesús Andrés Ramírez

Juan Carlos Caicedo Machado

Artículo de investigación presentado para optar por el título Magister en Tributación y Derecho Tributario

Asesora

Liliam Betancur Jaramillo, Magíster en Contabilidad

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en tributación y Derecho Tributario

Medellín, Antioquia, Colombia

2025

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

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

**Gonzalo Alonso Cardona Alzate**  
Coordinador(a) de la Maestría en Tributación y Derecho Tributario

**Rafael Franco Ruiz**  
**Rodrigo Loaiza García**  
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 14 de noviembre de 2025 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 # 004/2025 de 2025.

## **El derecho de defensa en las excepciones al mandamiento de pago dentro del procedimiento de cobro coactivo de las obligaciones tributarias con entidades estatales. \***

*Jesús Andrés Ramírez*

Especialistas en Derecho Administrativo, Especialista en Normas Internacionales de Contabilidad,  
Abogado y Contador, andresramirezabogadoycontador@gmail.com

*Juan Carlos Caicedo Machado*

Especialistas en Derecho Administrativo, Abogado, caicedosabogados@gmail.com

### **Resumen**

La investigación surge ante las deficiencias prácticas y normativas en la aplicación del derecho de defensa en las excepciones al mandamiento de pago dentro del procedimiento de cobro coactivo de las obligaciones tributarias, por parte de funcionarios públicos y contribuyentes. Por tal motivo, se procedió a analizar el derecho de defensa en las excepciones al mandamiento de pago, abordando su impacto en el debido proceso. Para ello, se utiliza una metodología exploratoria de enfoque cualitativo, basada en el análisis documental de jurisprudencia.

Se abordaron temas como irregularidades en la tramitación de excepciones como la falta de título ejecutivo, la prescripción de la acción de cobro, o la omisión de la notificación al deudor solidario; situaciones que vulneran garantías fundamentales del contribuyente, como el derecho al debido proceso y el derecho de contradicción y defensa. La investigación comprende: el derecho de defensa como elemento axial y derecho fundamental; el procedimiento de cobro coactivo como facultad exorbitante del Estado y; las excepciones al mandamiento de pago como mecanismo del ejecutado para defenderse en el trámite del proceso ejecutivo. Finalmente, se aporta una herramienta jurídica, útil para la defensa del contribuyente en escenarios de cobro coactivo.

### **Palabras Claves**

Mandamiento de pago, cobro coactivo, excepciones, derecho de defensa y contradicción, título ejecutivo.

### **Abstract**

The research arises from practical and regulatory deficiencies in the application of the right of defense in exceptions to payment orders within the coercive collection procedure for tax obligations by public officials and taxpayers. For this reason, the right of defense in exceptions to payment orders was

---

\* Trabajo de grado para optar al título de Magister en Tributación y Derecho Tributario de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Dirigido por la docente Liliam Betancur Jaramillo, con codirección del docente Luis Fernando Martínez Sierra, 2025.

analyzed, addressing its impact on due process. To this end, an exploratory qualitative methodology was used, based on the documentary analysis of case law.

Issues such as irregularities in the processing of exceptions, such as the lack of an enforceable title, the statute of limitations on collection actions, or the failure to notify the joint debtor, were addressed. These situations violate fundamental taxpayer guarantees, such as the right to due process and the right to contradiction and defense. The research covers: the right to defense as a central element and fundamental right; the coercive collection procedure as an exorbitant power of the State; and exceptions to the payment order as a mechanism for the defendant to defend themselves in the enforcement process. Finally, a legal tool is provided that is useful for the taxpayer's defense in coercive collection scenarios.

**Keywords:**

Payment Order, Coercive Collection, Exceptions, Right of Defense and Challenge, Executive Title.

## 1. Introducción

El procedimiento de cobro coactivo constituye una herramienta jurídica fundamental para que todas las entidades públicas puedan hacer efectivos los créditos fiscales a su favor, garantizando la sostenibilidad financiera del Estado. A partir de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas sin importar su nivel, que tengan la obligación del recaudo de rentas o caudales públicos, deben aplicar el procedimiento de cobro coactivo señalado por el Estatuto Tributario (Dec. 624, art. 831, 1989). Este procedimiento, no solo es de aplicación nacional, conforme a lo señalado en la Ley 788 de 2002 (artículo 59), también los departamentos, distritos y municipios pueden cobrarse los correspondientes impuestos por ellos administrados, así como las multas, derechos y demás recursos administrados.

El cobro coactivo, como veremos, es una potestad exorbitante del Estado, que se ejerce mediante un procedimiento puramente administrativo de cobro (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 41001-23-31-000-2004-00369-01(AP), 2007), de obligaciones que consten a favor del Estado, que se tramita al interior de la propia entidad estatal acreedora, sin que ella tenga que acudir ante una autoridad judicial para hacer efectivo el cobro compulsivo de la deuda. Este procedimiento también denominado prerrogativa de cobro coactivo, (L. 1437, art. 98, 2011) pues tanto las leyes 1066 de 2006, 1150 de 2007 como el nuevo CPACA (L. 1437/11), habilita a las entidades estatales, para cobrar por esta vía los títulos ejecutivos donde consten obligaciones claras, expresas y exigibles a su favor, que tengan la naturaleza de caudales públicos sin importar si son tributarios o no tributarios.

Sin embargo, en la práctica, este tipo de procesos ha generado múltiples cuestionamientos sobre el respeto a las garantías procesales de los contribuyentes, especialmente en lo relativo al ejercicio del derecho de defensa. La posibilidad de oponerse, mediante excepciones, al mandamiento de pago dictado por la autoridad administrativa, se presenta como uno de los pocos escenarios donde el contribuyente puede controvertir los actos de la administración dentro del mismo proceso. Por ello resaltaremos en este trabajo la importancia que reviste la comunicación previa al administrado, la cual tiene como “finalidad garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del obligado, permitiéndole que pueda expresar las

razones de hecho y de derecho frente a lo planteado por la administración, solicitar pruebas” (CC, T-778/04, 2004, p. 10) y, en general, ejercer en forma integral sus derechos de contradicción y defensa.

En este escenario resulta necesario preguntarse ¿Cómo se debe ejercer el derecho de defensa en las excepciones al mandamiento de pago dentro de un proceso de cobro coactivo de las obligaciones tributarias adelantado por entidades que administran caudales públicos?, de forma tal que una respuesta a esta pregunta permita aportar una reflexión crítica sobre el equilibrio entre la eficacia del poder de cobro del Estado y la protección de los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Frente a este interrogante, el objetivo general del presente artículo es analizar el derecho de defensa que tienen los contribuyentes en las excepciones al mandamiento de pago dentro de un proceso de cobro coactivo adelantado por los entes estatales; para lo cual, el presente documento de investigación comprende tres partes fundamentales que finalmente se interrelacionan entre sí, la primera es una comprensión histórica y legal del cobro coactivo; en segundo lugar, las excepciones al mandamiento de pago. Y finalmente, el derecho de defensa en el procedimiento del cobro coactivo, para cerrar con una guía anexa que pretende ser una herramienta jurídica útil, para la defensa efectiva del contribuyente en escenarios de cobro coactivo.

## **2. Cobro coactivo**

### ***2.1 Antecedentes Históricos***

Esta práctica de hacer efectivas las obligaciones en favor del Estado, data de tiempo antiguos desde las primeras civilizaciones, “hay antecedentes de los procesos ejecutivos en el ordenamiento normativo romano, especialmente en la Ley de las XII Tablas (451-450 a.C.) y en la ley Poetelia (326 a. de J.C.)” (Escobar, 2014, p.23).

Han pasado muchos siglos, y cambios importantes en las diferentes épocas de la humanidad, hasta llegar la sociedad colombiana actual. La historia de nuestro país, en materia de coactiva, se empieza escribirse básicamente desde el siglo XIX. Una de las normas pioneras que llama la atención, se establece en el artículo 6°. de la Ley 30 de 1888, que “estableció el denominado Recaudador Departamental del Impuesto de lazareto: Ejercía la jurisdicción coactiva” (Escobar, 2014, p.23).

Una serie de normas se han sucedido a lo largo del tiempo, tales como El Decreto-Ley 2247 de 1974, que otorgó jurisdicción coactiva, a algunos funcionarios de la Dirección de Impuestos Nacionales - DIAN; así mismo, el numeral 6 del art. 91 de la Ley 136/1994, autorizó que la función de ejercer la jurisdicción coactiva que tienen los alcaldes puede ser delegada en las Tesorerías Municipales.

Por su parte, la Ley 383 de 1997 (artículo 66) modifica el Estatuto Tributario (E.T.), en lo que tiene que ver con los tributos de carácter municipal. Finalmente, la Ley 1066 de 2006, “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”, estipuló:

Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de éstas tenga que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgados por

la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deben seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. Parágrafo 1. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contrato de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollen una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad (...). (art. 5)

De esta manera, la construcción normativa a través de los distintos periodos del cobro coactivo, se concreta, en definitiva, como ya se dijo, con la expedición de la Ley 1066 de 2006, en donde establece que todas las entidades públicas de todos los niveles que tengan que recaudar rentas o caudales públicos, deben aplicar el procedimiento de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario Nacional, tal y como fue reglamentado en artículo 5° del Decreto 4473 de 2006.

## **2.2 Prerrogativa del Cobro Coactivo**

El cobro de los caudales públicos u obligaciones en favor del Estado, en la actualidad tiene su fundamento legal en las leyes 1066 de 2006, 1150 de 2007, y el nuevo CPACA (L. 1437/11), que autorizan a las entidades estatales, para hacer efectivo el cobro coactivo de los títulos ejecutivos donde consten obligaciones claras, expresas y exigibles a su favor. La jurisdicción coactiva, en palabras de la Corte Constitucional es:

un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. (CC, C-666/00, párr. 1, 2000)

Atendiendo a la característica de privilegio exorbitante, el Consejo de Estado, se refirió al cobro coactivo haciendo ampliación de su naturaleza jurídica del proceso administrativo de cobro coactivo de obligaciones tributarias, y precisando que no es una función jurisdiccional, y por tanto este debe entenderse como:

un procedimiento administrativo que por su naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos, sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende exigir su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación lo ha incumplido parcial o totalmente (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 25000-23-26-000-2009-01025-01(43282), 2019, p. 20).

Como se puede apreciar, el cobro coactivo, entendido como prerrogativa en favor del Estado es pues, un procedimiento administrativo expedito para el cobro de obligaciones que consten en un título ejecutivo, y que la ley faculta a la entidad estatal para que tramite su cobro al interior de la misma institución, sin que medien los órganos judiciales para hacer efectivo el cobro forzoso de la obligación.

Lo anterior, por cuanto la finalidad principal del proceso de cobro coactivo es "la efectividad de las obligaciones previamente definidas a favor de la nación y a cargo de los contribuyentes o

responsables”, y no la declaración o constitución de estas, ni mucho menos entrar a revisar aspectos propios de la etapa administrativa de determinación del tributo. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 25000-23-27-000-2012-00405-01(20165), 2016)

### **2.3 Reglas especiales de Procedimiento del Cobro Coactivo.**

El procedimiento de cobro coactivo aparentemente parece muy sencillo, de acuerdo con lo vistos normativamente hasta el momento. El ordenamiento jurídico ha previsto una serie de variantes para hacer efectivo el cobro de acreencias en favor del Estado, y ha dispuesto unas clasificaciones que atienden a la naturaleza propia de la entidad estatal, así como la causa misma de la obligación y la fuente que la origina. Es por ello, que la doctrina y la jurisprudencia hablan de cobros tributarios y no tributarios. Los primeros pueden surgir de impuestos no pagados a cargo de contribuyentes, mientras que los segundos, pueden surgir en saldos insolutos de relaciones contractuales a favor de una entidad estatal, o pagos no realizados por comparendos y contravenciones no cancelados, entre otros.

En el caso de las entidades territoriales, les aplica ley específica que les fija unas reglas especiales de ejecución, es decir, deben regirse por el procedimiento especial para el cobro de títulos ejecutivos de carácter tributario que está incluido en el Estatuto Tributario (Decreto 624, art. 831, 1989), así esta acreencia no tenga la naturaleza de cobros tributario, todo ello por expresa remisión normativa, tal y como lo establecen los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002.

Atendiendo a la normatividad específica que establece la ley para las entidades territoriales en materia de cobro coactivo, el Consejo de Estado, hizo algunas precisiones en lo que tiene que ver con cobros tributarios y no tributarios, estableciendo que:

a partir de la Ley 1066 de 2006, todas las entidades públicas dotadas de jurisdicción coactiva, para el cobro de los créditos a su favor, deben aplicar el procedimiento de cobro coactivo previsto en el Título VIII del Estatuto Tributario (artículo 823 y siguientes), o el de las normas a las que este remita, aun cuando la fuente de la obligación, objeto de cobro, no sea de naturaleza tributaria. Así lo ha precisado la Sala, al señalar que «en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, las normas del Estatuto Tributario que regulan el cobro coactivo son aplicables no solo para hacer efectivas las obligaciones fiscales, sino también todo tipo de obligaciones a favor de las entidades públicas (...)» que consten en un título que preste mérito ejecutivo. (...). (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 25000-23-37-000-2016-00564-01(24938), 2020, p. 1).

### **2.4 Acercamiento al derecho administrativo sancionador tributario comparado**

Las altas cortes de nuestro país han tomado como referente principal en materia de derecho administrativo sancionador tributario, al derecho español, entre otras cosas por la cercanía en temas como la economía, el idioma, pero por sobre todo por el desarrollo jurisprudencial avanzado de este país de la unión europea. Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional en el análisis del error como una figura ínsita en el contenido de las disposiciones punitivas, citan al derecho comparado español señalando:

Sobre la materia, en el derecho comparado tuvo significativa importancia la claridad aportada por la sentencia del Tribunal Constitucional español 76/90, del 26 de abril de 1990, por medio de la cual se juzgó la Ley 10 de 1985, que había derogado expresamente el error

como causal de exoneración en el régimen administrativo sancionador tributario. De acuerdo con lo analizado por este Tribunal en el fundamento jurídico nro. 4, el hecho de que la nueva normativa no aludiera expresamente al error como causal exculpatoria, *«no es prueba, como pretenden los demandantes, de la configuración de un régimen de responsabilidad objetiva ni de la inexistencia de esa causa de exención. Si no hay responsabilidad objetiva, no es necesario que se haga constar expresamente el error de Derecho como causa que exonere de dicha responsabilidad, mas ello no significa que resulte irrelevante ni que la Ley 10/1985 lo haya excluido de los supuestos que exigen de responsabilidad por infracción tributaria. Precisamente porque la ley vincula esta responsabilidad a una previa conducta culpable, es evidente que el error de Derecho -singularmente el error invencible- podrá producir los efectos de exención o atenuación que le son propios en un sistema de responsabilidad subjetiva, pero su falta de contemplación expresa en la norma no constituye defecto de inconstitucionalidad»*. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, 05001-23-31-000-2012-00928-01(21640), 2020, p. 17)

Esta jurisprudencia del Consejo de Estado, acogiendo los desarrollos de la normatividad española, es de gran relevancia en el derecho tributario colombiano y particularmente en el procedimiento de cobro coactivo. Con ello, reafirma una vez más que la responsabilidad objetiva en materia tributaria en Colombia esta proscrita y en ese sentido, es procedente que el administrado agote todas las herramientas jurídicas para ejercer su derecho de defensa en un proceso de cobro coactivo, que no es otra que una sanción tributaria por el no pago de una deuda en favor del Estado. Para citar un ejemplo, es común ver en personas que sufren el desplazamiento como víctimas del conflicto armado, pero aún así son sometidas a un proceso de cobro coactivo, por liquidaciones oficiales de impuesto predial, y es ahí donde radica la importancia de ejercer las excepciones, en defensa del contribuyente. Es por esto que, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

La trascendencia de estas formulaciones en el ámbito administrativo sancionador tributario ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por la de esta Sección, en fallos que han destacado que *«en Colombia, conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP artículos 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora»* (sentencia C-597 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero) y que *«no es admisible una responsabilidad tributaria objetiva. Es decir, que no será válido que la autoridad tributaria, en ejercicio de la potestad sancionadora, imponga una sanción al contribuyente solo por la constatación del resultado censurable previsto en la norma que regula la infracción»* (sentencia del 30 de agosto de 2016, exp. 19851, CP: Hugo Fernando Bastidas). (CE, Sala Contenciosa Administrativa, 05001-23-31-000-2012-00928-01(21640), 2020, p. 1)

Siguiendo los pronunciamientos de García, E., & Fernández, T., (2020) en materia tributaria y de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional en la materia, el poder sancionatorio del Estado es “aplicable con ciertos matices y atenuaciones a las actuaciones administrativas sancionatorias y concretamente a las infracciones tributarias” y respetando siempre el debido proceso. De la misma manera la Corte Constitucional ha realizado una aplicación de los principios y garantías del derecho penal en el derecho sancionatorio administrativo, y concretamente en el derecho sancionatorio administrativo especial tributario, en las Sentencias T-011 de 1992, C- 214 de 1994, C-616 de 2002, en donde la Alta Corte determinó que estos principios en materia administrativa sancionatoria son de aplicación relativa, para lo cual cita a los autores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández entre otros

autores. En ese sentido, la Corte Constitucional (C-616/02, 2002) concluye afirmando que, en el debido proceso, en el derecho administrativo especial tributario sancionatorio, se aceptan los principios y garantías propios de otras disciplinas, pero aplicándose con atenuaciones y matices

El derecho administrativo sancionador español establece el IUS PUNIENDI, como una potestad sancionadora de la Administración, entendida como una expresión del “poder de policía, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público” (García, E., & Fernández, T., 2020, p. 96), ello reafirmado en la Sentencia C-214 de 1994, la Corte Constitucional de Colombia, haciendo alusión a los doctrinantes españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández.

En ese sentido el derecho administrativo sancionador en materia tributaria, trae consigo el respeto por el debido proceso, tal como referencia en Ley General Tributaria Española (L. 58, art. 239, 2003), es decir, que en ese país se consideran como

las debidas practicas procedimentales, como derecho fundamental, que cumple la función de garantía procesal sobre el cual se desarrollan otros derechos como el de defensa, contradicción o la tutela judicial efectiva, los cuales participan de manera activa en el Código de Legislación Tributaria de España. (Obando, 2024, p. 150)

### **3. Excepciones al mandamiento de pago**

#### ***3.1 Las excepciones en los procesos adelantados por entidades estatales***

El procedimiento de cobro coactivo surte una serie de estepas procesales, que van desde el nacimiento de la obligación dineraria; el título que presta meritito ejecutivo, hasta la emisión del mandamiento de pago que es la orden para empezar a ejecutar al deudor incumplido. Lo anterior, sin tener en cuenta que el procedimiento de cobro coactivo, eventualmente se podría reiniciar nuevamente, como consecuencia de acuerdos de pagos incumplidos.

Se hace necesario señalar que cuando se da inicio al procedimiento administrativo de cobro, es porque la Administración de Impuestos tiene en su poder un título ejecutivo que puede estar representado en una declaración tributaria, en una liquidación oficial o resolución sanción, entre otros. Esto es especialmente importante porque el procedimiento de cobro coactivo es posterior e independiente a las actuaciones en sede administrativa previas a la constitución del título ejecutivo, pues persisten interpretaciones equivocadas según las cuales en este trámite (cobro coactivo) se puedan entrar a discutir asuntos que debieron ser debatidos en sede administrativa o judicial, en tal sentido el Consejo de Estado se ha pronunciado así:

en el proceso de cobro coactivo no es pertinente discutir la validez del título ejecutivo, por ser una cuestión propia del proceso de determinación del tributo. Los aspectos que menciona la demandante, relacionados con la violación del artículo 476 [num. 3] del Estatuto Tributario, debieron plantearse al momento de interponer el recurso de reconsideración y, posteriormente, si era del caso, debió acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para definir si las liquidaciones oficiales de

revisión se ajustaban o no a la legalidad. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 25000-23-27-000-2012-00405-01(20165) 2016, p. 1)

La notificación de los actos administrativos es transversal a todas estas actuaciones de las entidades estatales, y se cumple con la rigurosidad exigida por el principio de defensa, que no es otra cosa que, a toda persona, se le de la publicidad de los actos que eventualmente le puedan afectar. Es por ello que, el Consejo de Estado lo define como:

La institución procesal de la notificación existe como medio para asegurar el principio de la publicidad, garantizando el debido proceso y el derecho de defensa; su defectuoso ejercicio produce un acto administrativo que no adquiere el carácter de ejecutorio y por ende, los términos para la imposición del recurso no empezarán a correr. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, 25000-23-25-000-2003-04242-01(1127-07), 2009, p. 1)

A partir de la notificación del acto administrativo de trámite en debida forma, que en el caso particular del cobro coactivo es el mandamiento de pago, el ejecutado cuenta con 15 días, para presentar excepciones, tal y como lo establece el artículo 831 del Estatuto Tributario y como ya se había dicho anteriormente, siguiendo el procedimiento particular o normas específicas de ejecución, fijadas para las entidades territoriales, con sujeción al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario para cobro de deudas de naturaleza tributaria y no tributaria.

Según Rojas (2017) “de todas las conductas defensivas del demandado, la más directamente encauzada a enervar la pretensión del demandante es lo que se denomina excepción”. Según el tratadista, alegan una serie de circunstancias “de hecho que por haber obstruido el nacimiento de la relación invocada o determinado su extinción o modificación, o por su capacidad para extirpar los efectos jurídicos de los hechos en que se apoya” (p.23) la pretensión del demandante, que para nuestro objeto de estudio se circunscribe a la entidad estatal.

En la profilaxis del proceso administrativo, se presentan excepciones previas y excepciones de mérito. En el trámite del procedimiento de cobro coactivo, en oposición al mandamiento de pago se presentan, las excepciones de mérito, “también llamadas perentorias o de fondo, que han sido definidas por la doctrina sobre la materia como aquellas que se oponen a las pretensiones del demandante” (CC, T-451/18, 2018, p. 28).

En algunas entidades estatales, por desconocimiento del servidor público al momento de adelantar la ejecución o bien por falta de experticia del abogado defensor cuando presenta las excepciones de mérito, se pueden presentar mandamientos de pago que eventualmente no cumplan con la fuente de la obligación, tal es el caso de procesos de cobro coactivo, donde el ejecutante aporta documentos que han sido objeto de reparo por parte del Consejo de Estado, cuando precisa que: “la Administración haya tomado como base del mandamiento de pago un estado de cuenta que en nada se asemeja a un título ejecutivo;” (CE, Sala Contenciosa Administrativa, 25000-23-27-000-2004-90729-01 (17103), 2009)

En otros casos la Alta corte ha establecido falta de título ejecutivo cuando, reafirma, que desacuerdo a lo preceptuado por

los artículos 253 y 254 del código de Procedimiento Civil en los cuales se lee concretamente que la aportación de documentos al proceso se hará En original y en Copias otorgándole, en

consecuencia, la misma validez a unos y otras siempre que cumplan con lo preceptuado por el segundo de los artículos citados, vale decir que estén “autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial; y lo anterior significa que el título ejecutivo principalmente se conforma con el acompañamiento al proceso de cobro de las copias auténticas, u oficiales. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, 25000-23-27-000-2004-90729-01 (17103), 2009, p. 2)

Las excepciones de fondo, presentadas adecuadamente, con todo el soporte probatorio en un proceso de cobro coactivo, se convierten en un insumo estratégico para garantizar el derecho de defensa del ejecutado. Lo que significa, en palabras de la Corte Constitucional que a “través de la proposición de excepciones el demandado en el proceso ejecutivo ejerce su derecho de defensa y de contradicción, pues es a través de éstas que es posible que la parte pasiva controvierta las obligaciones emanadas del título ejecutivo.” (CC, T-656/12, 2012, p. 15)

### **3.2 Las excepciones en el procedimiento de cobro coactivo**

Todo ciudadano en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, le asisten una serie de mecanismos legales, entre ellos las excepciones, llamadas perentorias, de fondo o de mérito, las cuales según López (2019) se dirigen a “desconocer las pretensiones del demandante por ser inexistente el derecho que las soporte o por presentarse inoportunamente” (López, 2019, p.613). Igualmente se encuentran, las excepciones previas que son “mecanismos profilácticos o depurativos del proceso” (L. 1137, art. 100, 2011), que al igual de las perentorias, están encaminadas a enervar las pretensiones del demandante. De manera tal que se pueden definir las excepciones como mecanismos procesales de defensa que puede proponer el deudor en las oportunidades previstas en la Ley.

Para Escobar (2014) en el “procedimiento administrativo, solo proceden las excepciones denominadas de fondo o de mérito; ello debido a que, como no existe demanda, no son adecuadas las excepciones previas, obviamente” (Escobar, 2014, p. 113). En uno y otro caso, a diferencia del proceso judicial, en el cobro coactivo es un procedimiento netamente administrativo, con lo cual nos referiremos a excepciones contra el mandamiento de pago, dado que el Estatuto Tributario Nacional en el artículo 831, no hace referencia a una clase específica de excepción.

Si bien las excepciones se pueden ejercer tanto en el procedimiento de cobro coactivo ante la entidad estatal directamente, también se puede ejercer en sede judicial, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal y como lo establece la (L. 1437, art 175, 2011) en la contestación a la demanda. Aunque la investigación será enfocada a las excepciones previas del procedimiento coactivo, no sobra indicar que como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no hizo mención expresa de las excepciones previas que se pueden formular en sede judicial, fue necesario remitirse al Código General del Proceso en su artículo 100, donde se señalan las:

Excepciones previas: Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: 1. Falta de jurisdicción o de competencia. 2. Compromiso o cláusula compromisoria. 3. Inexistencia del demandante o del demandado. 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado. 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de

comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar. 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde. 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto. 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios. 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar. 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada. (L. 1564, art. 100, 2012)

En materia de cobro coactivo específicamente, las excepciones que pueden proponerse dentro del proceso administrativo de cobro están taxativamente señaladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional, ello bajo el entendido de que no se pueden presentar otras diferentes a las señaladas. Tales excepciones son:

**ARTICULO 831. EXCEPCIONES.** Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: 1. El pago efectivo. 2. La existencia de acuerdo de pago. 3. La de falta de ejecutoria del título. 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

**PARAGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones: 1. La calidad de deudor solidario. 2. La indebida tasación del monto de la deuda. (Dec. 624, art. 831, 1989)

Los artículos 830, 832 y 833 del Estatuto Tributario establecen el trámite de las excepciones y así mismo se establece que ellas solo pueden proponerse por escrito dentro de los 15 días siguientes a la notificación del mandamiento de pago. Como puede observarse, las excepciones, como mecanismo de defensa en el cobro coactivo, están específicamente definidas en la Ley, de lo cual se deduce que es un procedimiento reglado.

Como se dijo en apartados anteriores, el mandamiento de pago es un acto administrativo de trámite (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 25000-23-37-000-2015-01133-01(24691), 2020), que da inicio formal al cobro coactivo. Sobre la naturaleza jurídica del mandamiento de pago, el Consejo de Estado ha considerado que

no es un acto susceptible de control directamente ante la jurisdicción. De una parte, porque es un acto de ejecución respecto del cual el ejecutado ejerce su derecho de contradicción y defensa, de manera especial, pues contra él puede proponer las excepciones de que trata el artículo 831 del E.T., en el término ilegal de los 15 días. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 76001-23-31-000-2010-00855-02(21693), 2017, p. 1)

Como se ha podido apreciar, son múltiples las excepciones señaladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional, y para efectos de la presente investigación nos interesa, de manera especial, la excepción del numeral 7 “La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.” Ello por cuanto es una de las situaciones que se presentan en los procedimientos de cobro de coactivo. Piénsese inicialmente en la excepción por falta de título ejecutivo, que tiene su fundamento “no que el

título no esté ejecutoriado, sino que, sencillamente, no hay título ejecutivo que cobrar en el procedimiento de cobro ejecutivo.” (Velásquez, 2024, pp. 439), un ejemplo muy común son las declaraciones ineficaces, y en consecuencia opera la excepción por falta de título ejecutivo, por cuanto no existe título ejecutivo y en consecuencia esas declaraciones no tienen efecto jurídico.

De otro lado está la excepción por incompetencia del funcionario que profirió el acto administrativo. Aparentemente pudiera pensarse que no son usuales este tipo de excepciones, pero resulta que son más comunes lo que parecen y es ahí donde cobra importancia el trabajo de investigación. A modo de ejemplo, pudiera citarse aquellas entidades estatales donde se ha descentralizado en una persona jurídica independiente (llámese empresa de servicios públicos), la administración y cobro del impuesto de alumbrado público, pero la liquidación oficial, la suscribe un funcionario Administración Central, con lo cual habría un indebida constitución del título ejecutivo por haber sido expedido por un funcionario de otra dependencia, es decir, cabría la excepción por incompetencia del funcionario que profirió el acto administrativo.

La excepción de falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. También se puede predicar de la calidad de deudor solidario y la indebida tasación del monto de la deuda. Con lo cual se concluye, que las excepciones al mandamiento de pago son un mecanismo de defensa necesario, para materializar los derechos de los contribuyentes en el procedimiento de cobro coactivo.

#### **4. Derecho de defensa**

##### ***4.1. El derecho de defensa en el procedimiento de cobro coactivo.***

El derecho de defensa cobra vital importancia, porque es el eje fundante para enervar las pretensiones del ejecutante, y es en aplicación de esta garantía constitucional, que los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos en materia de cobro coactivo. El derecho de defensa deviene como pilar fundamental del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y ha sido entendido por la Corte como el

fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado, privilegiando así el respeto por los derechos y obligaciones de los ciudadanos o de quienes son parte en un proceso o en una actuación administrativa. (CC, T-578/10, 2010, p. 10)

Complementariamente, en la misma sentencia se esclareció que el derecho de defensa es parte integrante del debido proceso cuando la Corte Constitucional manifiesta que:

la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que este derecho encuentra a su vez su definición en un conjunto de diversas garantías previstas en el ordenamiento jurídico que tienen por objeto la protección de los derechos fundamentales de los sujetos procesales frente a las autoridades judiciales y las partes. De este modo, uno de los elementos esenciales que integran el derecho al debido proceso es la garantía del derecho de defensa y contradicción. (CC, T-656/12, 2012, p. 13)

El derecho de defensa y contradicción se activa con la notificación del mandamiento de pago por parte de la entidad estatal, en nuestro caso, es decir, “se activa el sistema de garantías procesales con el que cuenta para el ejercicio de sus derechos de defensa y de contradicción, a saber: i) una vez se libra el mandamiento de pago en contra” (CC, T-451/18, 2018, p. 1).

En el marco del procedimiento de cobro coactivo, cobra especial relevancia la resolución que libra mandamiento de pago, por parte del ente estatal, porque debe dar a conocer la decisión de la administración manifestada mediante el acto administrativo de trámite citado, para aquellas personas que puedan ver afectados sus intereses, y es por ello que una vez dada la publicidad del mandamiento de pago a través de la notificación en debida forma, entra a cobrar relevancia el ejercicio del derecho de defensa, cuya importancia radica según la Corte Constitucional, dado que:

durante el proceso judicial toda persona que pueda ver afectados sus intereses tenga la oportunidad de expresar sus ideas, defender sus posiciones, allegar pruebas, presentar razones y controvertir las razones de quienes juegan en contra. Esta consideración básica es esencial para que la función dialéctica del proceso tenga lugar y se desarrolle efectivamente, para que el juez pueda decidir como tercero imparcial y ajeno al conflicto con los elementos que solamente le puede otorgar la verdad procesal. (CC, T-778/04, 2004, p. 10)

La omisión de estos ritualismos procesales, en el procedimiento de ejecución, ineluctablemente degenerará en una nulidad procesal, en desarrollo del procedimiento de cobro coactivo.

El ejercicio del derecho de defensa se puede presentar en distintos eventos, en desarrollo de los elementos que sirven de base para la constitución del título ejecutivo; es así como no es exclusivo de la etapa de cobro coactivo, sino que se puede dar en otros momentos de la vida de las personas. De esta forma, la jurisprudencia, y particularmente la Sentencia No 41001-23-31-000-2006-00276-01(21376), emitida por la Sección Cuarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado (2018), ha indicado que en el caso de procedimientos administrativos de determinación de los tributos se deben incorporar varias etapas en la que es viable ejercer el derecho de defensa, tales como: Requerimiento especial (artículos 702 a 706 del E.T.), en la respuesta al requerimiento especial (artículos 707 y 709 del E.T.), la liquidación oficial de revisión (artículos 702 y 710 a 712 del E.T.), el recurso de reconsideración (artículos 713 y 720 del E.T.), y no solamente en las excepciones al cobro coactivo.

Como puede notarse, el ejercicio del derecho de defensa en favor de personas ejecutadas por el no pago de una deuda al Estado, tiene múltiples vertientes y estrategias litigiosas que puede emplearse, sobre todo en la etapa procesal de presentación de excepciones, con lo cual se podría obtener beneficios jurídicos en el procedimiento de cobro coactivo. Uno de ellos, la aplicación de la excepción contemplada en el numeral 7 del artículo 831 del Estatuto Tributario, en lo referente a la inexistencia de título ejecutivo por falta de garantías procesales, para aquellos ejecutados en virtud de la solidaridad tributaria.

Ya se ha analizado que las “excepciones susceptibles de ser estudiadas en el proceso de cobro coactivo son aquellas que tienden a enervar el título ejecutivo” (CE, Sala Contenciosa Administrativa No 41001-23-31-000-2006-00276-01(21376), 2018, p. 8). La Alta Corte, ha dicho, por ejemplo, que en el caso de los deudores solidarios es “la vinculación del deudor solidario al procedimiento de determinación es constitucionalmente inexcusable”, dado que al no estar enterado de situaciones que eventualmente lo pudieran afectar, estaría en desventaja para ejercer su derecho de defensa, dado que no fue notificado de los procesos en su contra. Es por ello que el Consejo de Estado, ha manifestado que:

si se prescindiera de la vinculación del deudor solidario se le otorgaría un tratamiento distinto al que se le dispensa al deudor principal, que podría contestar el requerimiento inicial, pedir pruebas, ser notificado de la liquidación oficial, interponer recursos contra ella por la vía gubernativa e incluso acudir ante la jurisdicción contenciosa a fin de discutir su validez, mientras que al deudor solidario sólo se le permitiría interponer excepciones contra el mandamiento de pago en el procedimiento administrativo de ejecución. ” (CE, Sala Contenciosa Administrativa No 41001-23-31-000-2006-00276-01(21376), 2018, p. 8)

Lo anterior, tiene implicaciones desde la perspectiva de las excepciones, por cuanto se le violan del derecho no solo de defensa, sino de igualdad al deudor solidario, con lo cual la entidad estatal, de ninguna manera puede prescindir del deber de comunicación, por que estará violentando el derecho de defensa. Todo ello conlleva, según el Consejo de Estado a una “determinación de la obligación a cargo del deudor solidario se efectúe a sus espaldas, sin que se le permita controvertir el origen, la causa, la liquidación y la vigencia de la obligación, entre otros aspectos.” (CE, Sala Contenciosa Administrativa No 41001-23-31-000-2006-00276-01(21376), 2018) En consecuencia, se configura la excepción de falta de título ejecutivo, al no serle oponible al tercero o deudor solidario.

Se ha podido evidenciar a través de un rastreo jurisprudencial, que el derecho de defensa en la presentación de las excepciones al mandamiento de pago, tiene múltiples vertientes que, de ser agotadas en debida forma, pueden beneficiar el ejecutado en proceso de cobro coactivo.

#### **4.2 El derecho de defensa del ejecutado como parte integral del debido proceso.**

El derecho de defensa ha sido definido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental de rango constitucional, tomando como referencia a la doctrina más autorizada, que lo define como una garantía procesal de participación de los interlocutores, y en especial del ejecutado, donde se le permite

ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primer lugar, el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica. (CC. T-544/15, 2015. P. 1)

El derecho de contradicción tiene como finalidad ser oído y contar con oportunidades para defenderse en el proceso. “De manera correlativa al derecho de acción que sustenta la demanda ejecutiva presentada por el acreedor, se encuentra el de contradicción en cabeza del obligado que le permite defenderse y oponerse a las pretensiones presentadas por el demandante”. (Vescovi, 1994, p. 89)

Según el maestro Deivis Echandía,

El derecho de contradicción tiene como finalidad ser oído y contar con oportunidades para defenderse en el proceso. Por su parte, la oposición es una de las maneras como el demandado puede ejercer su derecho de contradicción, mientras que la excepción es una de las formas en las que se formula la oposición. (Echandía, 2015, p. 217)

El derecho de defensa del ejecutado, parte del supuesto que se le comunicaron correcta y oportunamente las decisiones de la Administración, es decir, para que se pueda predicar la ejecutoria de un acto administrativo, “necesariamente se parte del entendido de que dicho acto se notificó en

debida forma al interesado y, por ende, se dio la oportunidad procesal para que ejerciera el derecho de defensa,” (CE. Sala Contenciosa Administrativa No 15001-23-33-000-2014-00538-01 (24765), 2020, pp. 4) en este caso presentando las excepciones al mandamiento de pago para debatir la legalidad del acto administrativo.

Un defecto de procedimiento, en el que puede incurrir una entidad estatal, “consistente en resolver las excepciones propuestas cuando ya se ha ordenado seguir adelante con la ejecución,” con lo cual se viola flagrantemente el debido proceso y en consecuencia la Administración “no puede vulnerar el derecho de defensa que le asiste a la parte” ejecutada. (CE. Sala Contenciosa Administrativa No 66001-23-31-000-2006-00477-01(18062), 2012, p. 2)

Una de las excepciones que llama la atención, es la consagrada en el numeral 1. del Parágrafo del artículo 831 del E.T. denominada excepción por indebida vinculación en calidad de deudor solidario. El Consejo de Estado, ha señalado la obligación que tienen las entidades estatales, de vincular en debida forma, los deudores solidarios en la etapa preliminar de discusión del tributo y no únicamente después en desarrollo de procedimiento de cobro coactivo; en tal sentido la Alta Corte, ha dicho que

*los deudores solidarios tienen el derecho de controvertir los documentos que conforman un título ejecutivo en su contra, por lo que la Administración Tributaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del CPACA –o 28 del CCA-, está en la obligación de vincularlos al procedimiento de determinación tributaria que se le inicie al contribuyente, responsable o deudor principal. Como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-1201 de 2003, únicamente surtida esta etapa puede hablarse de la existencia de un título ejecutivo válido en contra del deudor solidario. (CE. Sala Contenciosa Administrativa No 41001-23-31-000-2006-00276-01(21376), 2018, p. 7)*

Con lo anterior, queda claro el deber que tiene la entidad estatal, de dar a conocer las actuaciones a aquellos que puedan verse afectados con sus decisiones, para que pueda ejercer su derecho de defensa interponiendo la excepción al mandamiento de pago dentro de la oportunidad legal.

## 5. Metodología

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, de tipo exploratorio Gerrero (2016) y de carácter hermenéutico basado en Cárcamo (2005), como uno de los máximos exponentes de la investigación narrativa y en todo caso es una investigación desarrollada bajo la técnica de análisis documental.

Para esta investigación se escogieron 30 sentencias emitidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre procesos de cobro coactivo y las excepciones presentadas por los contribuyentes. Fueron seleccionadas por su relegación directa con el tema de investigación y por la relevancia en las decisiones tomadas relación a los distintos temas de la investigación. Algunas abordaron temas importantes sobre el cobro coactivo, otras sobre la procedencia de las excepciones y finalmente aquellas que abordaban el derecho de defensa. Las distintas decisiones judiciales, en cada una de las sentencias analizadas, conforman el insumo esencial, por la trascendencia de las decisiones allí tomadas.

Con esta metodología se logra aportar una comprensión por busca aportar una comprensión profunda y aplicada sobre el ejercicio del derecho de defensa en el procedimiento de cobro coactivo, desde una perspectiva jurídica y crítica; la cual se refleja en la cartilla que se presenta anexa a este artículo la cual sirve al contribuyente como herramienta didáctica ante un eventual procedimiento de cobro coactivo por parte de una entidad estatal.

## 6. Resultados y Discusión

El análisis minucioso de las sentencias y de la normativa vigente ha puesto de manifiesto un problema recurrente: la dispersión y la falta de claridad en la aplicación del derecho de defensa en los procesos de cobro coactivo. A pesar de que existen disposiciones, su estructura fragmentada y el uso de un lenguaje técnico complican su comprensión, lo que impacta directamente al contribuyente. Esta situación ha llevado a la necesidad de transformar la información normativa en una herramienta clara, didáctica y útil para aquellos que enfrentan un procedimiento coactivo.

Con base en esta necesidad, se elaboró una guía (ver el anexo) cuyos contenidos surgen del análisis sistemático de la norma y la jurisprudencia, organizados de manera pedagógica y procedimental. La guía tiene como objetivo ordenar los elementos normativos según los ejes temáticos del proceso —mandamiento de pago, excepciones, recursos y ejecución— y presentarlos en un lenguaje accesible que facilite la comprensión del contribuyente. Así, el documento se convierte en un puente entre la complejidad del marco legal y la necesidad de ejercer una defensa efectiva.

El contribuyente, como figura central del proceso, es quien justifica y guía la organización de los contenidos. Su situación frente al cobro coactivo requiere información precisa y bien estructurada para poder ejercer su derecho de defensa con claridad. Por ello, los apartados de la guía siguen una secuencia lógica que le permite identificar en qué etapa del proceso se encuentra, qué acciones puede llevar a cabo y cuáles son los plazos y recursos disponibles.

Finalmente, a partir del conocimiento adquirido del estudio normativo, se diseñó un flujograma explicativo que resume visualmente las etapas del procedimiento de cobro coactivo, desde la emisión del mandamiento de pago hasta su finalización. Este recurso complementa la guía y ofrece al contribuyente una visión clara, práctica y secuencial del proceso, fortaleciendo su autonomía y asegurando un ejercicio informado de su defensa.

## 7. Conclusiones

El derecho de defensa en el procedimiento de cobro coactivo es una garantía sustancial, no una mera formalidad, cuya observancia determina la legalidad y legitimidad del actuar de los entes estatales. Su materialización exige una actuación diligente, transparente y motivada por parte de las autoridades administrativas.

La falta de adecuadas garantías procesales en la práctica del cobro coactivo territorial<sup>1</sup> vulnera directamente los derechos fundamentales de los contribuyentes, genera inseguridad jurídica y expone a las entidades a la nulidad de sus actuaciones.

Las excepciones al mandamiento de pago constituyen el principal mecanismo de defensa administrativa, pero su efectividad depende del conocimiento del contribuyente, la calidad técnica de su formulación y la voluntad garantista de la administración tributaria. La omisión o deficiente valoración de dichas excepciones equivale a una negación del acceso a la justicia administrativa.

Existe una brecha crítica entre el marco normativo vigente y su aplicación práctica en los entes territoriales, derivada de limitaciones institucionales, desconocimiento normativo y ausencia de controles internos eficaces. Esta brecha compromete la equidad y eficiencia del sistema tributario territorial.

Finalmente, se ha podido evidenciar a través de un rastreo jurisprudencial, que el derecho de defensa en la presentación de las excepciones al mandamiento de pago, tiene múltiples vertientes que, de ser agotadas en debida forma, pueden beneficiar el ejecutado en proceso de cobro coactivo.

## 8. Recomendaciones

Capacitación permanente de los funcionarios públicos estatales en normatividad tributaria, derecho administrativo sancionador y jurisprudencia reciente sobre debido proceso y defensa del contribuyente. Esto contribuirá a decisiones más ajustadas al marco legal y evitará nulidades.

Fortalecimiento de los mecanismos de notificación y sistematización de expedientes, garantizando trazabilidad, acceso oportuno a la información y cumplimiento de las formas legales exigidas. La implementación de medios electrónicos seguros y trazables debe ser una prioridad.

Elaboración de protocolos internos de valoración de excepciones, con criterios de legalidad, razonabilidad y motivación, que impidan decisiones automáticas o infundadas por parte de los entes ejecutores.

Campañas institucionales dirigidas a los contribuyentes, para informar de manera clara y accesible sobre sus derechos en el procedimiento de cobro coactivo, especialmente respecto a los tiempos, formas y causales de las excepciones.

Creación o fortalecimiento de unidades de defensa del contribuyente o defensorías fiscales, en el ámbito territorial, como mecanismos de asesoría, mediación o verificación del cumplimiento del debido proceso, siguiendo modelos exitosos ya implementados en otras jurisdicciones.

## Referencias

---

<sup>1</sup> Ejemplo: la notificación defectuosa del mandamiento de pago, la carencia de títulos ejecutivos válidos o la desestimación arbitraria de excepciones.

- Cárcamo, H. (2005). *Hermenéutica y Análisis Cualitativo*. (1.ª ed.). Cinta Moebio. (23). 204-216.  
<https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/26081/27386>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Tercera, mayo 17, 2007. M.P.: R. Saavedra. Sentencia No 41001-23-31-000-2004-00369-01(AP). (Colombia). Obtenido el 29 de agosto de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, julio 31, 2009. M.P.: M. Briceño. Sentencia No 25000-23-27-000-2004-90729-01 (17103). (Colombia). Obtenido el 10 de noviembre de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, julio 31, 2009. M.P.: J. Ramírez. Sentencia No 25000-23-37-000-2013-00452-01(23018) 2019CE-SUJ-4-011. (Colombia). Obtenido el 15 de mayo de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, septiembre 24, 2009. M.P.: H. Bastidas. Sentencia No 76001-23-31-000-2004-00345-01(16494). (Colombia). Obtenido el 08 de junio de 2024. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-2004-00345-01\(16494\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-2004-00345-01(16494).pdf)
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Segunda Subsección A, noviembre 11, 2009. M.P.: S. Carvajal. Sentencia No 25000-23-25-000-2003-04242-01(1127-07). (Colombia). Obtenido el 29 de agosto de 2024.  
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, mayo 19, 2011. M.P.: M. Briceño. Sentencia No 25000-23-27-000-2009-00041-01 (18263). (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2009-00041-01\(18263\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2009-00041-01(18263).pdf)
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, junio 14, 2012. M.P.: H. Bastidas. Sentencia No 66001-23-31-000-2006-00477-01(18062). (Colombia). Obtenido el 29 de octubre de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, junio 10, 2016. M.P.: H. Bastidas. Sentencia No 25000-23-27-000-2012-00405-01(20165). (Colombia). Obtenido el 29 de octubre de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, septiembre 22, 2017. M.P.: J. Ramírez. Sentencia No 76001-23-31-000-2010-00855-02(21693). (Colombia). Obtenido el 29 de octubre de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, mayo 03, 2018. M.P.: S. Carvajal. Sentencia No 41001-23-31-000-2006-00276-01(21376). (Colombia). Obtenido el 29 de agosto de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtmll>

- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, abril 11, 2019. M.P.: M. Marín. Sentencia No 25000-23-26-000-2009-01025-01(43282). (Colombia). Obtenido el 20 de mayo de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, abril 29, 2020. M.P.: J. Piza. Sentencia No 63001-23-33-000-2016-00293-01(23906). (Colombia). Obtenido el 20 de mayo de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, junio 11, 2020. M.P.: J. Piza. Sentencia No 05001-23-31-000-2012-00928-01(21640). (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, agosto 06, 2020. M.P.: S. Carvajal. Sentencia No 25000-23-37-000-2016-00564-01(24938). (Colombia). Obtenido el 25 de mayo de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, noviembre 26, 2020. M.P.: J. Piza. Sentencia No 25000-23-37-000-2015-01133-01(24691). (Colombia). Obtenido el 29 de octubre de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa Sección Cuarta, octubre 15, 2020. M.P.: H. Bastidas. Sentencia No 15001-23-33-000-2014-00538-01 (24765). (Colombia). Obtenido el 29 de octubre de 2025. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 25 de marzo de 2024. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Corte Constitucional [CC], mayo 22, 1992. M.P.: A. Caballero. Sentencia T-011/92. (Colombia). Obtenido el 25 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-011-92.htm>
- Corte Constitucional [CC], abril 28, 1994. M.P.: A. Barrera. Sentencia C-214/94. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>
- Corte Constitucional [CC], octubre 3, 2000. M.P.: J. Hernández. Sentencia C-666/00. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-666-00.htm>
- Corte Constitucional [CC], agosto 06, 2002. M.P.: M. Cepeda. Sentencia C-616/02. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-616-02.htm>
- Corte Constitucional [CC], agosto 03, 2004. M.P.: R. Uprimny. Sentencia T-778/04. (Colombia). Obtenido el 28 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-778-04.htm>
- Corte Constitucional [CC], octubre 3, 2005. M.P.: M. Cepeda. Sentencia C-1003/05. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1003-05.htm>
- Corte Constitucional [CC], agosto 23, 2006. M.P.: C. Vargas. Sentencia C-720/06. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-720-06.htm>

- Corte Constitucional [CC], junio 8, 2010. M.P.: J. Pretelt. Sentencia T-439/10. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-439-10.htm>
- Corte Constitucional [CC], julio 21, 2010. M.P.: L. Vargas. Sentencia T-578/10. (Colombia). Obtenido el 28 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-578-10.htm>
- Corte Constitucional [CC], julio 18, 2012. M.P.: J. Pretelt. Sentencia T-570/12. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-570-12.htm>
- Corte Constitucional [CC], agosto 23, 2012. M.P.: H. Sierra. Sentencia T-656/12. (Colombia). Obtenido el 28 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-656-12.htm>
- Corte Constitucional [CC], marzo 20, 2015. M.P.: M. González., & L. Guerrero., & G. Mendoza. Sentencia C-544/15. (Colombia). Obtenido el 28 de junio de 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>
- Corte Constitucional [CC], abril 2, 2018. M.P.: G. Ortiz. Sentencia T-111/18. (Colombia). Obtenido el 30 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-111-18.htm>
- Corte Constitucional [CC], noviembre 22, 2018. M.P.: L. Vargas. Sentencia T-451/18. (Colombia). Obtenido el 28 de junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-451-18.htm>
- Decreto 2247/74, octubre 21, 1974. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2025. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1425123>
- Decreto 4473/06, diciembre 15, 2006. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2025. <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1546662>
- Decreto 624/89, marzo 30, 1989. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2025. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto\\_tributario.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#1)
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], noviembre 22, 2019. Oficio 29278 (Colombia). Títulos Ejecutivos en Proceso de Cobro Coactivo. Obtenido el 25 de agosto de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170468>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], julio 13, 2021. Concepto radicado 20216000245321. (Colombia). Entidades. Jurisdicción Coactiva. Facultad para ejercer la jurisdicción coactiva en los municipios. Obtenido el 25 de agosto de 2025. [https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/pdf/oficio\\_dian\\_29278\\_2019.pdf](https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/pdf/oficio_dian_29278_2019.pdf)
- Echandía, D. (2015). *Teoría general del proceso*. (1.<sup>a</sup> ed.). Editorial Temis S.A.
- Escobar, E. (2014). *El Proceso de Jurisdicción Coactiva*. (7.<sup>a</sup> ed.). Librería Jurídica Sánchez Ltda. <https://lijursanchez.com/products/el-proceso-de-jurisdiccion-coactiva>

- Escobar, J. (2017). Historia y evolución del cobro coactivo en Colombia. *Revista Colombiana de Derecho Tributario*, 23(1), 112-127.  
[https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/pdf/oficio\\_dian\\_29278\\_2019.pdf](https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/pdf/oficio_dian_29278_2019.pdf)
- García, E., & Fernández, T. (2020). *Curso de Derecho Administrativo II*. (16.ª ed.). Ed. Civitas.
- Guerrero, M. (2016). *Investigación cualitativa*. (1.ª ed.). *Innova*. 1(2), 1-9.  
<https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/article/view/7/8>
- Ley 1066/06, julio 29, 2006. Diario Oficial. [D.O.]: 46344. (Colombia). Obtenido el 20 de mayo de 2024.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1066\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html)
- Ley 1150/07, julio 16, 2007. Diario Oficial. [D.O.]: 46691. (Colombia). Obtenido el 20 de julio de 2025.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)
- Ley 136/04, julio 02, 1994. Diario Oficial. [D.O.]: 41377. (Colombia). Obtenido el 20 de julio de 2025.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)
- Ley 1437/11, enero 18, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 47956. (Colombia). Obtenido el 20 de mayo de 2024.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Ley 1564/12, julio 12, 2012. Diario Oficial. [D.O.]: 48489. (Colombia). Obtenido el 28 de octubre de 2025.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html#1)
- Ley 383/97, julio 14, 1997. Diario Oficial. [D.O.]: 43083. (Colombia). Obtenido el 20 de mayo de 2024.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0383\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0383_1997.html)
- Ley 58/03, diciembre 17, 2003. Boletín Oficial del Estado [B.O.E.]: 44987. (España). Obtenido el 20 de julio de 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>
- Ley 788/02, diciembre 27, 2002. Diario Oficial. [D.O.]: 45046. (Colombia). Obtenido el 20 de mayo de 2024. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0788\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html)
- López, H. (2019). *Código General del Proceso Parte General*. (2.ª ed.). Dupre Editores.
- Munar, L., & Ortiz, L. (2022). *Derecho Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. (3.ª ed.).
- Obando, A. (2024). *Debido Proceso un Análisis de la Prueba en Derecho Tributario*. (1.ª ed.). Grupo Editorial Ibáñez.
- Parra, H. (2021). *El proceso Administrativo de Cobro Coactivo*. (2.ª ed.). Grupo Editorial Nueva Legislación. <https://enlegislacion.com/tienda/gubernamental/cobro-coactivo/cobro-coactivo-libro-digital-detail>
- Restrepo, C. (2017). *Procedimiento Tributario en Sede Administrativa*. (1.ª ed.). Ediciones UNAULA.

- Rodríguez, M. (2024). *La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa*. (7.<sup>a</sup> ed.). Librería Jurídica Sánchez Ltda. <https://lijursanchez.com/products/la-accion-ejecutiva-ante-la-jurisdiccion-administrativa>
- Rojas, J. (2020). *Derecho Administrativo Sancionador*. (1.<sup>a</sup> ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-derecho-administrativo-sancionador-9789587902891.html>
- Rojas, M. (2017). *Lecciones de Derecho Procesal – Tomo 2*. (6.<sup>a</sup> ed.). Ed. Escuela de Actualización Jurídica ESAJU. <https://www.esaju.org/tienda/lecciones-de-derecho-procesal-tomo-2/>
- Rueda, E. (2024). Litigios contra la administración tributaria por adelantar procesos de cobro coactivo sobre bienes vinculados a procesos de extinción de dominio. *Revista Colombiana de Derecho Tributario*, 1(89), 99-123. [https://drive.google.com/file/d/1gBaDeEOOP5ZsXLHAVs\\_KXzjcmY-zyPp\\_/view](https://drive.google.com/file/d/1gBaDeEOOP5ZsXLHAVs_KXzjcmY-zyPp_/view)
- Triana, J. (2018). *El Proceso Ejecutivo ante la Jurisdicción contencioso administrativa y el Cobro Coactivo*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. [https://www.doctrinayley.com/tienda/libreria/derecho-administrativo/el-proceso-ejecutivo-ante-la-jurisdiccion-contencioso-administrativo-y-el-cobro-coactivo-incluye-cd-conjurisprudencia/?srsltid=AfmBOoqwVMxMkgCBJzjJ62TomrduzdAv6ZJJnagIF8udQCVaNQD9\\_yUo](https://www.doctrinayley.com/tienda/libreria/derecho-administrativo/el-proceso-ejecutivo-ante-la-jurisdiccion-contencioso-administrativo-y-el-cobro-coactivo-incluye-cd-conjurisprudencia/?srsltid=AfmBOoqwVMxMkgCBJzjJ62TomrduzdAv6ZJJnagIF8udQCVaNQD9_yUo)
- Velásquez, A. (2024). La Función Jurisdiccional Excepcional de la Administración Tributaria. el Procedimiento de Cobro Coactivo. Plazas, C. & Bravo, J. (2017). *Procedimiento Tributario Colombiano*. (2.<sup>a</sup> ed.). (pp. 402-451). Editorial Temis.
- Vescovi, E. (1994). *Teoría general del proceso*. (1.<sup>a</sup> ed.). Editorial Temis S.A.



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

Anexo

## CARTILLA

PARA CONTRIBUYENTES ANTE UN PROCEDIMIENTO DE COBRO  
COACTIVO INICIADO POR PARTE DE UNA ENTIDAD ESTATAL

GUIA ESPECÍFICA PARA ATENDER LA ACTUACION DE LA ENTIDAD  
INTERPONIENDO EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO

VERSION N° 1

(Documento anexo al artículo entregado como opción de grado  
Maestría en Tributación y Derecho Tributario)

AÑO 2025

## TABLA DE CONTENIDO

### JUSTIFICACIÓN

1. Que es el cobro coactivo
2. Qué es un título ejecutivo
3. Qué debe entenderse por ejecutoria de un acto administrativo
  - 3.1 Ejecutoria de un acto administrativo
  - 3.2 Pérdida de ejecutoria del acto administrativo
4. Qué es mandamiento de pago
5. La notificación del mandamiento de pago
6. Excepciones al mandamiento de pago
7. Cómo ejercer el derecho de defensa en las excepciones en el proceso administrativo coactivo
8. Recursos contra las decisiones negativas sobre excepciones
9. Medidas cautelares en el procedimiento de cobro coactivo
10. Terminación del procedimiento de cobro coactivo y archivo del expediente.
11. Flujograma del cobro coactivo

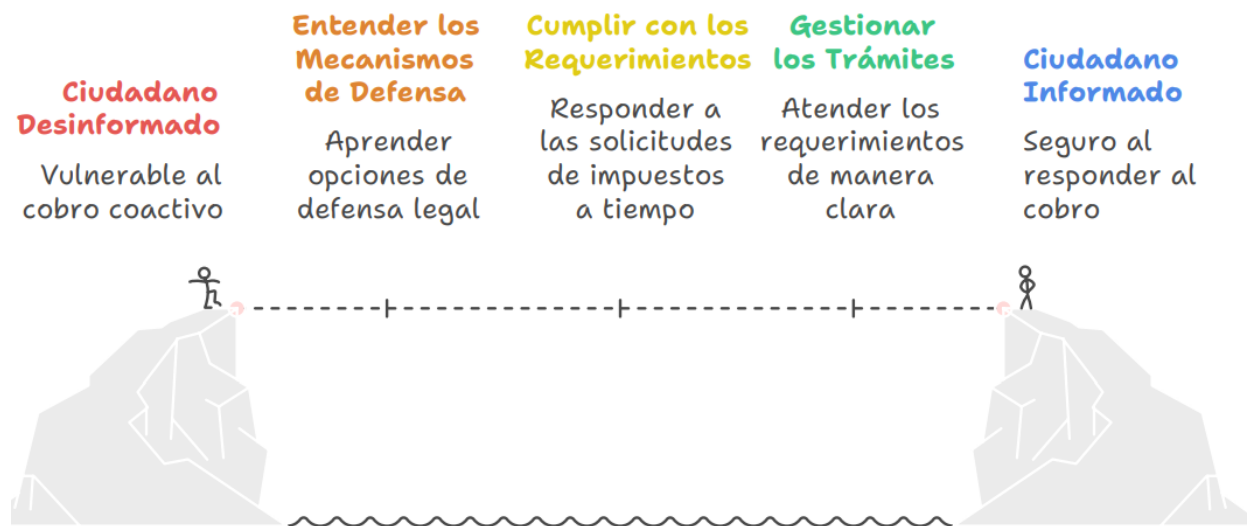
## JUSTIFICACIÓN

Cada vez es más importante que los ciudadanos conozcan cómo responder correctamente cuando una entidad del Estado les pide pagar algún dinero que deben, como impuestos o rentas públicas.

Esta cartilla busca ser una ayuda básica para que las personas comprendan qué hacer y cómo defender sus derechos cuando el Estado inicia un proceso de **cobro coactivo**, es decir, cuando exige el pago de una deuda sin necesidad de acudir a un juez.

Por eso, compartimos esta guía sencilla pero muy útil. Su objetivo es brindar información clara y completa sobre **cuándo, cómo y dónde** atender los requerimientos o realizar los trámites que haga la Administración de Impuestos, ya sea nacional o local.

De esta manera, el ciudadano podrá responder de forma adecuada y sentirse más tranquilo y seguro al momento de recibir una solicitud o notificación relacionada con un cobro del Estado.



### 1. QUE ES EL COBRO COACTIVO

El **cobro coactivo** en Colombia es un proceso que usa el Estado para recuperar el dinero que una persona o empresa le debe, como impuestos u otras obligaciones.

Este proceso es especial porque **la misma entidad del Estado** que tiene la deuda puede hacer el cobro directamente, **sin necesidad de acudir a un juez**.

El cobro comienza cuando la entidad emite un documento oficial llamado **mandamiento de pago**, basado en un **título ejecutivo** (es decir, una prueba clara de que existe una deuda pendiente).

De esta manera, el Estado puede exigir el pago de forma rápida y directa para recuperar los recursos públicos que le pertenecen.

### Componentes del Cobro Coactivo



## 2. QUE ES UN TÍTULO EJECUTIVO

El **título ejecutivo** es un documento que demuestra que una persona o empresa tiene una **deuda clara y exigible** con una entidad del Estado. En otras palabras, el título ejecutivo es el **soporte legal** que le permite a una entidad pública **exigir el pago** de una obligación sin tener que ir ante un juez.

Cuando este documento ya está en firme (es decir, cuando no se puede apelar ni cambiar), el Estado puede usarlo para iniciar un **proceso de cobro coactivo**. De

acuerdo con el **Estatuto Tributario**, los documentos que sirven como título ejecutivo en los cobros del Estado son, entre otros:

- Las **declaraciones de impuestos** presentadas por los contribuyentes y sus **correcciones**.
- Las **liquidaciones oficiales** que ya estén firmes.
- Los **impuestos nacionales**, como **renta, IVA o retención en la fuente**.
- Los **impuestos territoriales**, como el **Impuesto de Industria y Comercio (ICA)** o el **predial unificado**.
- También pueden servir documentos como una **liquidación de aforo**, una **factura de servicios públicos** o un **parte de tránsito** que ya esté debidamente ejecutoriado.

¿Qué documento califica como título ejecutivo para el cobro coactivo?



### 3. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR EJECUTORIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

#### 3.1 EJECUTORIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

El **derecho de defensa** significa que toda persona tiene la posibilidad de **responder o defenderse** cuando una entidad del Estado le cobra una deuda. Para que esto sea posible, es necesario que la entidad **le haya informado correctamente y**

**a tiempo** sobre las decisiones que tomó, por ejemplo, enviándole una **notificación** oficial.

Solo cuando esa notificación se hace bien, el acto administrativo (es decir, la decisión de la entidad) **queda en firme** y **empieza a tener efectos legales**.

En ese momento, la persona puede usar su derecho de defensa **presentando excepciones al mandamiento de pago**, es decir, explicando las razones por las que considera que el cobro no es válido o que la deuda no existe. Un acto administrativo (decisión de la entidad) solo se considera en firme (no se puede hacer nada contra ella) cuando se ha cumplido con los pasos de **publicidad y notificación**. Esto le da al Estado la autoridad para hacerlo cumplir.

En resumen, cuando la entidad estatal **notifica correctamente** al ciudadano y este tiene la oportunidad de defenderse, el acto administrativo **queda ejecutoriado** (en firme) y al día siguiente puede **iniciarse el proceso de cobro coactivo**.

### Hitos Clave en la Ejecutoria de un Acto Administrativo



### 3.2 PÉRDIDA DE EJECUTORIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

Es muy importante tener en cuenta que un **acto administrativo** (es decir, una decisión oficial de una entidad del Estado) **puede perder su fuerza o validez** con el tiempo. Si eso pasa, el Estado **ya no puede usarlo como base para cobrar una deuda**, porque **dejaría de existir un título ejecutivo válido (un documento válido para cobro)**. El **Consejo de Estado, que es la Alta Corte que decide estos temas**, ha explicado que, si el documento que contiene la obligación pierde su fuerza legal, esa situación puede demostrarse durante el proceso ante la entidad, y en ese caso el cobro no podría continuar.

Por eso, el **funcionario encargado del cobro de la entidad** debe revisar con mucho cuidado, antes de emitir el **mandamiento de pago**, que el acto administrativo que sirve como título ejecutivo  **siga teniendo validez y no haya perdido su fuerza ejecutoria**. Se citan algunas razones por las cuales un acto administrativo puede perder esa fuerza, las cuales se deben revisar siempre antes de iniciar el cobro.

#### Factores que conducen a la pérdida de ejecutoriedad

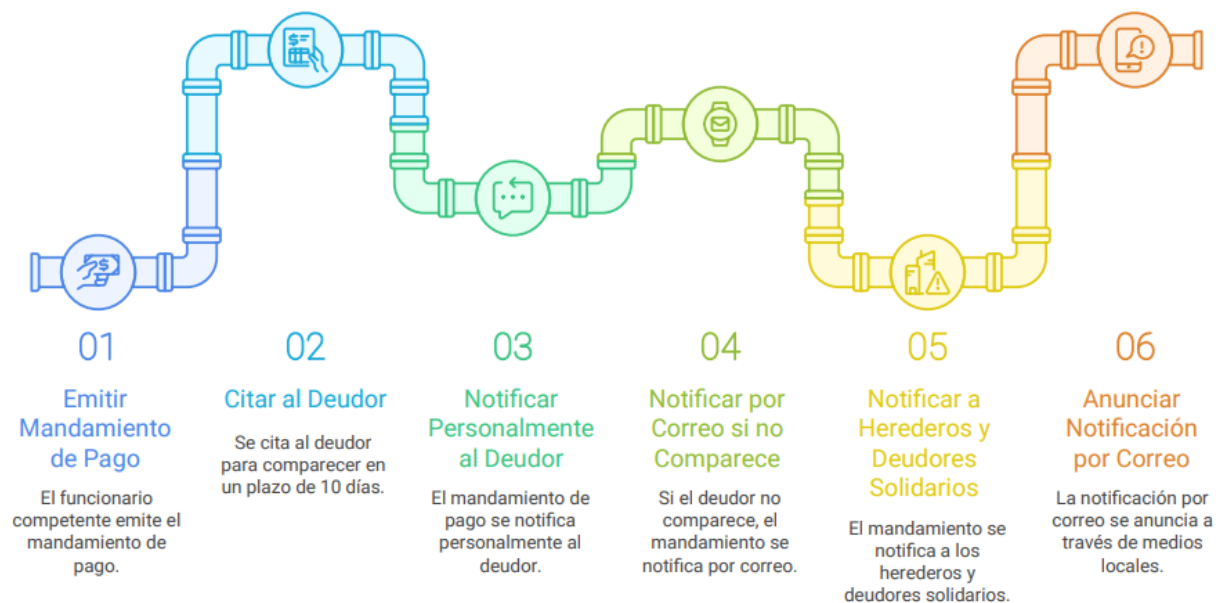


#### 4. QUE ES EL MANDAMIENTO DE PAGO

Es un documento oficial que emite una entidad del Estado para **iniciar el cobro de una deuda** a una persona o empresa que no ha cumplido con su obligación. Este documento marca el **inicio del proceso de cobro coactivo**, y solo se puede expedir cuando existe un **título ejecutivo válido**, es decir, una prueba clara de que la deuda realmente existe y se puede exigir legalmente. Cuando comienza el cobro coactivo, el deudor puede **llegar a un acuerdo de pago** con la entidad. Sin embargo, si **no cumple el acuerdo**, el proceso se **reactiva** y continúa su curso normal hasta lograr el pago.

Es muy importante saber que, una vez la entidad emite el mandamiento de pago, **debe informar al deudor de manera correcta y a tiempo**. El deudor tiene **10 días** para presentarse y **notificarse (recibir)** de la decisión. Si no se presenta dentro de ese plazo, la entidad **le enviará la notificación por correo**. Después de ser notificado, el deudor tiene tres opciones: **Pagar la deuda. Dejar que el proceso continúe. Presentar excepciones**, es decir, las razones o argumentos por los cuales considera que el cobro no es correcto. Estas excepciones deben presentarse dentro de los **15 días siguientes** a la notificación del mandamiento de pago.

#### Proceso de Mandamiento de Pago



## 5. NOTIFICACIONES DEL MANDAMIENTO DE PAGO

La **notificación** es el paso mediante el cual la entidad del Estado **informa oficialmente** a una persona sobre una decisión que le afecta, como el inicio de un **cobro coactivo**.

Este paso es **muy importante**, porque garantiza que el ciudadano pueda **ejercer su derecho a defenderse**. Si la notificación **no se hace correctamente**, el acto administrativo (por ejemplo, el mandamiento de pago) **no tiene validez**, ya que el ciudadano no tendría forma de conocer lo que decidió la entidad. El **principio de publicidad** significa que todas las actuaciones de las entidades públicas deben **darse a conocer**, ya sea por medio de **comunicaciones, notificaciones o publicaciones**, como lo establecen **Estatuto Tributario**. En el caso del **mandamiento de pago**, la notificación puede hacerse de varias maneras: 1) **Personalmente**: primero se envía una **citación** al deudor para que se presente dentro de los **10 días siguientes** y reciba la notificación directamente. 2) **Por correo**: si el deudor no se presenta en ese plazo, la entidad envía el mandamiento de pago por correo a la dirección registrada. 3) **Por aviso**: si el correo es devuelto o no llega al destinatario, la entidad publica un **aviso** informando sobre la notificación. De esta manera, se garantiza que el ciudadano **tenga conocimiento del proceso** y pueda ejercer su **derecho de defensa**.

### Formas de Notificación del Mandamiento de Pago



## 6. EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO

Las **excepciones** son las **razones o argumentos** que el **deudor** presenta para **defenderse** cuando una entidad del Estado le cobra una deuda.

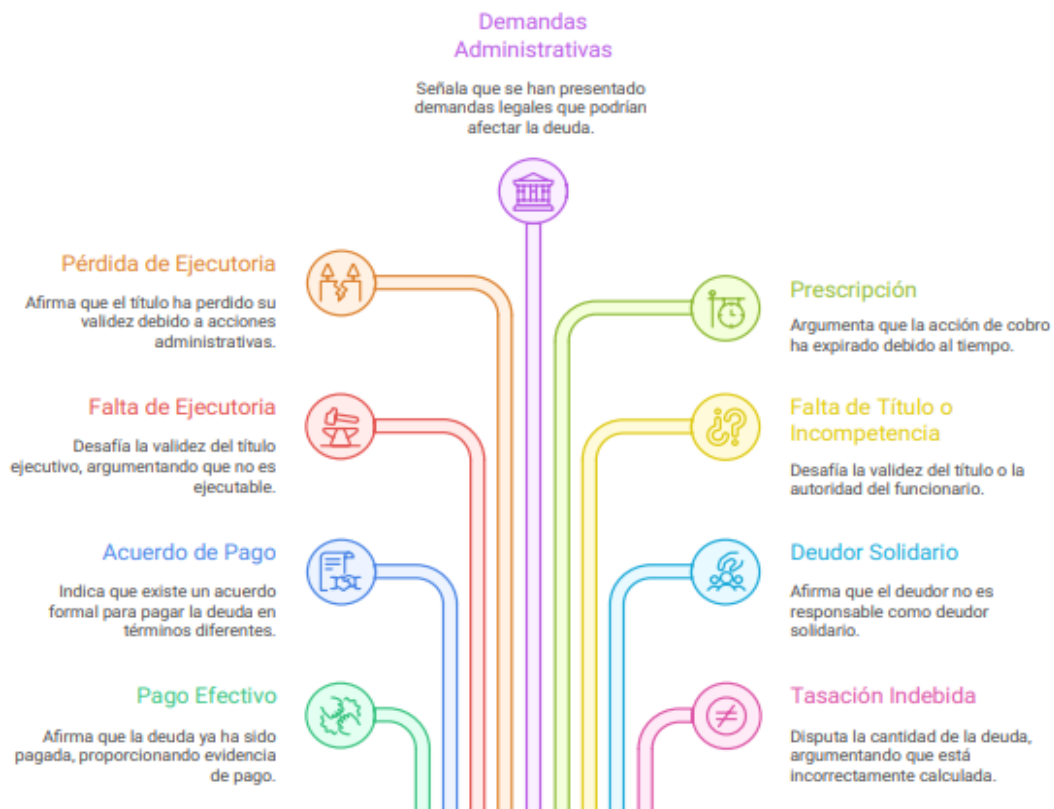
En otras palabras, son la forma que tiene la persona para **oponerse al cobro** y **explicar por qué considera que no debe pagar**, o que hay un error en el proceso.

La **Corte Constitucional** ha dicho que, al presentar excepciones, el deudor **ejerce su derecho de defensa**, porque es el momento en que puede **contradecir o cuestionar** las obligaciones que aparecen en el documento que sirve como base del cobro (el **título ejecutivo**). las excepciones deben: **Presentarse por escrito y radicarse dentro de los 15 días siguientes** a la **notificación del mandamiento de pago**.

Las excepciones son un mecanismo de defensa **regulado por la ley**, lo que significa que **solo se pueden usar las que están expresamente permitidas**.

El **artículo 831 del Estatuto Tributario** indica cuáles son las excepciones que pueden presentarse contra el mandamiento de pago dentro del proceso de **cobro coactivo**.

### ¿Qué excepción debería presentar contra el mandamiento de pago?



## 7. CÓMO EJERCER EL DERECHO DE DEFENSA EN LAS EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO

El **Estatuto Tributario** permite presentar una **excepción (oposición)** cuando **no existe un título ejecutivo válido**, especialmente si se violan los **derechos de defensa** del deudor.

Esto ocurre, por ejemplo, en los casos de **solidaridad tributaria**, cuando dos o más personas son responsables del pago de una misma deuda.

Si la entidad **solo notifica al deudor principal** y **no informa al deudor solidario** (el que también responde por la deuda), este último **no tiene oportunidad de defenderse** desde el inicio del proceso. El deudor principal, al haber sido notificado, puede **responder los requerimientos, presentar pruebas, apelar decisiones o incluso demandar ante un juez**, mientras que el deudor solidario **solo puede intervenir mucho después**, cuando ya se le ha notificado el **mandamiento de pago**. En ese momento, al deudor solidario solo le queda la opción de presentar **excepciones**, lo cual limita su defensa, ya que **no pudo participar en las etapas anteriores** del proceso.

Por eso, si la Administración **no cumple con el deber de notificar** al deudor solidario desde el principio, **se considera que el título ejecutivo no es válido** frente a él.

En otras palabras, **no se le puede cobrar una deuda a alguien que nunca fue informado** ni tuvo la oportunidad de defenderse desde el inicio.

### Aplicación del derecho de defensa mediante la presentación de la excepción: indebida vinculación del deudor solidario



## 8. RECURSOS CONTRA LA RESOLUCION QUE RECHACE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

En el **procedimiento de cobro coactivo**, la mayoría de las decisiones que toma la entidad del Estado son **trámites internos**, por lo que **no se pueden apelar ni reclamar**.

Sin embargo, hay una **excepción importante**: cuando la entidad **resuelve las excepciones** que presentó el deudor, **sí es posible interponer un recurso**. Por lo general, en temas de impuestos existe el **recurso de reconsideración**, pero en este caso especial se aplica el **recurso de reposición**.

Este recurso se puede usar **cuando la entidad rechaza las excepciones** que el deudor presentó contra el **mandamiento de pago**.

El **recurso de reposición** se debe presentar **por escrito**, dentro del **mes siguiente** a la **notificación** de la resolución que negó las excepciones.

Este recurso se dirige al **Jefe de la División de Cobranzas**, quien tiene **un mes** para dar respuesta, contado desde el día en que el recurso fue presentado correctamente. En resumen: **Quién puede presentar el recurso**: el deudor (ejecutado). **Plazo para hacerlo**: dentro de **un (1) mes** desde que se notificó la decisión. **Quién lo resuelve**: el **Jefe de la División de Cobranzas**. **Plazo para resolverlo**: **un (1) mes** después de haberlo recibido.

### Términos del Recurso de Reposición

5	<b>Notificación de la Decisión</b> El ejecutado es notificado de la decisión.
4	<b>Decisión del Jefe de División</b> El Jefe de División toma una decisión sobre el recurso dentro de un mes.
3	<b>Revisión por el Jefe de División</b> El Jefe de División revisa el recurso.
2	<b>Interposición del Recurso</b> El ejecutado presenta el recurso de reposición dentro de un mes.
1	<b>Notificación de la Resolución</b> El ejecutado recibe la resolución que rechaza las excepciones.

## 9. MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO

En el **cobro coactivo** también hay herramientas para **evitar que se pierda la posibilidad de cobrar una deuda con el paso del tiempo**. Estas herramientas se llaman **medidas cautelares**. Son **acciones preventivas** que toma la entidad del Estado para **asegurar que el deudor no se deshaga de sus bienes** o no los deteriore antes de que termine el proceso.

En palabras simples, las medidas cautelares sirven para **“congelar” o asegurar** los bienes del deudor mientras avanza el cobro, de modo que el Estado pueda recuperar el dinero que le pertenece. Las medidas cautelares pueden ser de **varios tipos**, y en los procesos de cobro coactivo las más comunes son: **Embargo de cuentas bancarias**, ya sean de ahorros o corrientes; **embargo de salarios** o pagos por prestación de servicios; **embargo de bienes muebles**, como vehículos o maquinaria; **embargo de bienes inmuebles**, como casas, lotes o apartamentos (registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos); **embargo de acciones o participaciones** en la bolsa de valores; y **embargo de vehículos**, registrado en las oficinas de tránsito.

En resumen, las medidas cautelares son **una forma temporal y preventiva** de asegurar los bienes del deudor, para que el Estado pueda **garantizar el pago de la deuda** si al final del proceso se confirma la obligación.

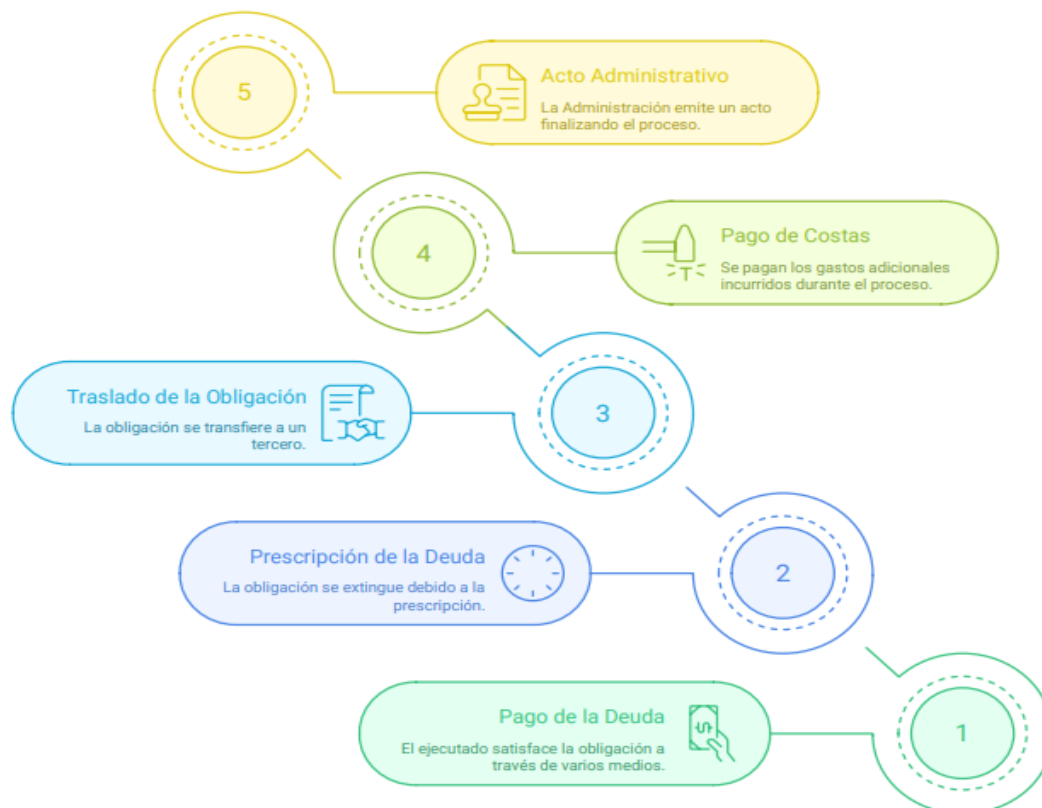
### Medidas Cautelares más Comunes en el Cobro Coactivo



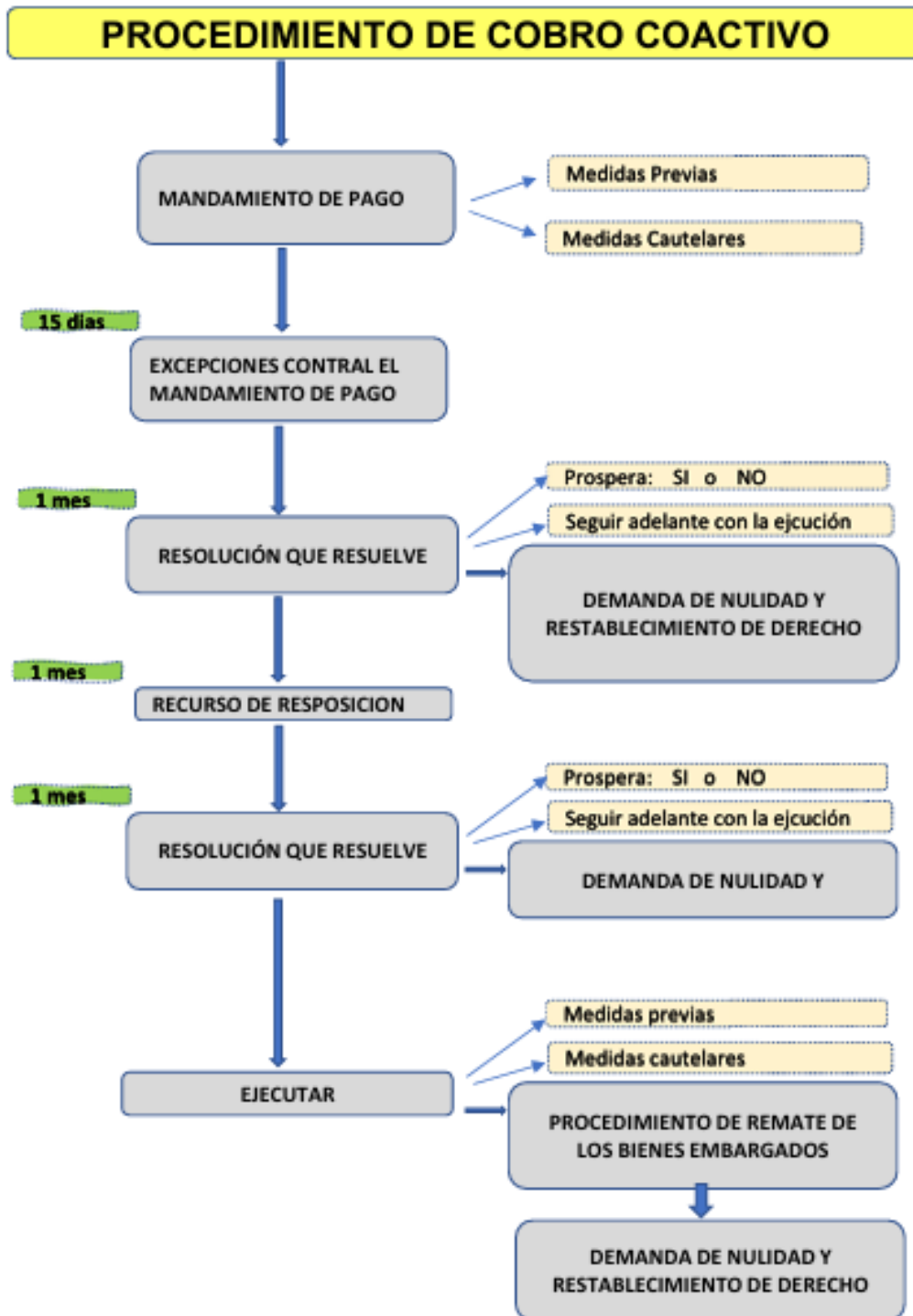
## 10. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE

El cobro coactivo, se pueden extinguir de tres formas: En primer lugar, por pago de la deuda a cargo del ejecutado, a través de desembolso a la entidad, dación en pago, por remate u otros medios que satisfagan la obligación. En segundo lugar, por el acaecimiento de causales de prescripción de la obligación de cobro, entre ellas la presentación de excepciones al mandamiento de pago por prescripción de la deuda. Y finalmente por traslado de la obligación a un tercero diferente al ejecutado. El cobro coactivo, eventualmente puede generar gastos adicionales, tales como costas del proceso, que se deben ser sufragados oportunamente, para poder proceder dar terminación de y el archivo del expediente. Finalmente, la Administración debe expedir un acto administrativo de finalización del proceso, para lo cual el ejecutado, deberá aportar los respectivos paz y salvos con la entidad estatal y así mismo esta deberá informa el estado de posibles embargos y secuestros, y devolución de eventuales saldos a favor.

### Pasos para la Terminación del Proceso de Cobro



## 11. DIAGRAMAS DEL COBRO COACTIVO



**FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO DETALLADO**

