

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA

Carlos Fernando Contreras Villalobos

MONOGRAFIA PARA OPTAR POR EL TITULO DE ABOGADO

Doctor Héctor Fernando Castro Alarcón

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTA D.C.
2012**

ÍNDICE

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA JURISDICCION COACTIVA

1. Reseña Histórica
2. Antecedentes Jurisprudenciales de la Jurisdicción Coactiva en Colombia

CAPITULO II

DE LA JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA

3. Cobro Coactivo en Colombia
 - 3.1. Competencia funcional
 - 3.2. Sujetos Procesales
 - 3.3. Título Ejecutivo
 - 3.4. Mandamiento de Pago
 - 3.5. Notificación Mandamiento de Pago
 - 3.6. Excepciones

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO EN LA JURISDICCION COACTIVA

4. Orden de Ejecución en la Jurisdicción Coactiva
5. Medidas Cautelares en el procedimiento de jurisdicción coactiva
 - 5.1. Embargo
 - 5.2. Embargo Preventivo
 - 5.3. Secuestro
 - 5.4. Avalúo
 - 5.5. Remate de Bienes
6. Recursos en la jurisdicción coactiva
7. Interrupción y suspensión del Proceso coactivo
8. Terminación del proceso coactivo

9. Debido Proceso, Igualdad Procesal, imparcialidad y contradicción.

10. Conclusiones

BIBLIOGRAFIA

- Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2000
- Ley 6 de 1992
- Decreto Extraordinario 624 de 1989 .Estatuto Tributario., artículos 565, 567, 567; 817 a 820; 823 a 849-4
- Decreto 4473 de 2006 .Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006.
- Ley 1066 de 2006 .Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.
- Código de Procedimiento Civil
- Código Contencioso Administrativo, art. 79
- Constitución Política de Colombia, artículo 29
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Manual de Cobro Entidades Territoriales
- Manual De Cobro Coactivo Instituto De Seguro Social
- Manual de Cobro Comisión Nacional del Servicio Civil
- Manual de Cobro Ministerio de Hacienda
- Manual de Cobro Coactivo DIAN
- Ley 383 de 1987
- Ley 863 de 2003
- Ley 25 de 1921
- Decreto 160 de 1966
- Corte Constitucional, Sentencia T-445, oct. 12/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia del 1 de Agosto de 1996, proceso 9227^a, M.P. Álvaro Echeverría.
- Lamprea Rodríguez Pedro Antonio. Manual de Derecho Contencioso Administrativo. Bogotá: Legis. 2003.
- Ley 80 de 1993

- Sentencia C-388 del 22 de agosto de 1996
- Ley 446 de 1998
- Ley 678 de 2001
- Ley 270 de 1996
- Sentencia C-649 de 2002
- Sentencia C-189 de 1998
- Sentencia C-1038 de 2002
- CONSEJO DE ESTADO. Sentencia mayo 8 de 1969. C.P. Juan Hernández Sáenz. Anales del Consejo de Estado. Tomo 76. Pg 231.
- CONSEJO DE ESTADO Sentencia 820 de marzo 7 de 1991. C.P. Miguel González Rodríguez.
- CONSEJO DE ESTADO Sentencia de Octubre 9 de 1997. C.P. Ricardo Hoyos Duque.
- CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 9914 de 2000.
- CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 11318 de 2000.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-294 de julio 6 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 649 de agosto 13 de 2002. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 919 de octubre 19 de 2002. M.P. Alfredo tulio Beltrán sierra.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-939 de octubre 15 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1114 de noviembre 25 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 79 del 5 de octubre de 1989. M.P. Hernando Gómez Otálora. Gaceta Judicial tomo 197. II parte. Pg 130.

- DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. DIAN.
SUBDIRECCION JURIDICA. Concepto No 013818 de junio 19 de 1989.
Bogota.
- DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. DIAN.
SUBDIRECCION JURIDICA. Concepto No 013818 de junio 19 de 1989.
Bogota.
- INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL. Resolución 0336. Bogota, 1998.
- LEY 100 DE 1993

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA JURISDICCION COACTIVA

1. Reseña Histórica:

La jurisdicción coactiva se ha definido como una herramienta para fortalecer las finanzas de las entidades oficiales, otorgándoles la facultad para que por sus propios medios hagan efectivas las obligaciones claras expresas y actualmente exigibles que se encuentran a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria por vía ejecutiva.

A consecuencia de lo anterior, traeré a colación la historia de los impuestos y obligaciones a favor del estado, para lo cual iniciare definiendo lo que es el Estado.

Existen varios conceptos de Estado, pero tomare una definición traída por un catedrático el cual lo define ¹*“Como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.”*

Para mantener un estado, hay que determinar ordenamientos jurídicos que regulen el comportamiento de los asociados, por ello se crean las normas jurídicas.

Sin las normas jurídicas que regulen el comportamiento de los asociados, estaríamos frente al caos total no se podría vivir en sociedad, toda vez que cada persona actuaría como bien le parezca, sin perseguir un fin único.

Desde la era de los romanos, encontramos que regulaban los procedimientos mediante la Ley de las XII Tablas, para brindar a los acreedores la seguridad del rápido y simple cobro de sus créditos.

¹ ZAFRA VALVERDE. José. ex-Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Navarra, el Estado

En un principio era la persona del deudor, esto es su cuerpo, la que quedaba obligada como especie de garantía, otorgándole el derecho a su acreedor para disponer del deudor, ya fuere para meterlo a prisión o cualquiera de sus familiares pagará la obligación, también podría hacerlo un amigo que se apiadara de su situación. El acreedor también podría disponer de la vida del deudor.²

La ejecución se dirigía exclusivamente a constreñir la voluntad del deudor, era tan efectiva la coacción que no era necesario constituir una garantía patrimonial.

*“Al transcurrir el tiempo con la Ley Poetelia, la cual elimino los derechos del acreedor sobre la persona del deudor, para que ya fueran sus bienes o patrimonio los que satisfagan la obligación, posteriormente los acreedores podían tomar un bien del deudor como prenda, sin que la finalidad de esto tuviere la de cumplir la obligación, este método era utilizado para coaccionar al deudor para obligarlo a pagar. Pero el acreedor no podía vender la cosa que tomaba como prenda, podría utilizarla, retenerla y hasta destruirla, para este procedimiento no se requería de ningún tipo de actuación judicial”.*³

Como se puede observar con la expedición de dicha ley, ya la persona del deudor no era garante de sus obligaciones, era su patrimonio el que entraba a respaldar la obligación, imaginemos donde esta ley no hubiese sido expedida y hoy en día todavía el deudor respaldara la obligación con su cuerpo, sería inconcebible, toda vez que afectaría los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna, no estaríamos frente a un estado social de derecho, por el contrario se podría denominar un periodo inquisitivo, donde por ejemplo obtenemos un crédito de libre inversión con el Banco X y si no cancelamos la obligación a tiempo el banco podría disponer de nuestra persona como a bien le parezca, sería inhumano trayéndolo hoy en día al derecho moderno.

Posteriormente se introdujo la denominada “missio in possessionem bonorum”, la cual consistía en lo siguiente; “cuando el deudor demandado no acudía a la

² VELÁSQUEZ GÓMEZ. Juan Guillermo. Los Procesos Ejecutivos- 5ta Edición, 1991. 13 p.

³ VELÁSQUEZ GÓMEZ. Juan Guillermo. Los Procesos Ejecutivos- 5ta Edición, 1991. 14 p.

citación que le hacía el pretor, o este se escondía, o se ausentaba de Roma, consistía en que el pretor le daba al acreedor la posesión de los bienes del deudor, sin formalidad alguna. Si no pagaba la obligación, se le entregaba de manera ficticia o simulada, considerándosele un sucesor universal del deudor, enajenaba realmente los bienes y pagaba las deudas. En esta etapa la personalidad física del deudor fue sustituida por su personalidad económica⁴

Ya aquí se constituye la ejecución personal, pudiendo el acreedor perseguir cualquier bien del deudor por consiguiente todos los bienes del deudor constituyen una garantía para los acreedores, aquel conjunto de bienes constituye el patrimonio, sería la garantía prendaria común para todos los acreedores, determinado invisible hasta el instante en que por medio del embargo y orden de venta de las cosas singulares conformadoras del patrimonio, se transforma en un derecho real definitivo, incondicionado y absoluto.

En esta instancia se hace mención al concepto de embargo que hoy en día todavía se encuentra regulado por nuestro ordenamiento jurídico; como veremos más adelante en el Capítulo III allí se tocará el tema a profundidad.

Antes de la Ley Poetelia Papiria, ante la omisión o mora en el cumplimiento de la obligaciones, era el pretor la autoridad investida de poder judicial para demandar su pago, incluso con la persona misma del deudor, lo que en muchos casos conllevó a que este fuera vendido como esclavo o incluso se le ocasionara la muerte, esta etapa fue denominada como coacción personal. Solo hasta el gobierno del emperador Adriano se desarrolla en Roma la ejecución patrimonial por medio de la *"pignus in causa iudicaticaptum"*, que permitía que el patrimonio del deudor pudiese convertirse en dinero para atender el pago de las obligaciones.

⁴VELAZQUEZ GOMEZ Juan Guillermo. Los Procesos Ejecutivos 5ta. Edición, 1991. 14 p

“A partir del año 1945 dentro del proceso alemán, la ejecución de las obligaciones ya tenía varias normas, indicando que primero se embargarían los bienes muebles y luego los inmuebles, en esta época la prisión por deudas era frecuente.”⁵“

Encontrando otro sistema para hacer efectivas las deudas a favor del estado cuando no eran pagadas oportunamente, éstas las hacía efectivamente no solo con los bienes del deudor, sino que se reducía hasta la servidumbre, se condenaban a pena de prisión y dependiendo las circunstancias se ordenaba hasta su ejecución.

Hasta aquí he explicado muy rápidamente la historia de cómo se hacían efectivas las obligaciones en el tiempo, a continuación señalaré la historia de los impuestos, los cuales son tan antiguos como la historia del hombre pensante, estos eran aplicados por los soberanos o jefes en forma de tributos, muchos de los cuales eran dedicados para asuntos ceremoniales y para las clases dominantes, en estas épocas la defraudación de los impuestos eran poco comunes, debido al seguimiento que ejercían los sacerdotes y soberanos. Se dice que las primeras leyes tributarias se promulgaron en Egipto, China y Mesopotamia, las cuales fueron escritas hace unos cinco mil años aproximadamente.

Adicionalmente en la época antigua existían varias formas de tributar, entre otras encontramos las siguientes; de manera física, la cual consistía en realizar trabajos de construcción a favor de los soberanos y/o faraones, otra forma de tributar era la sujeción y el dominio de los pueblos vencidos en guerra, encontramos también que el pueblo ofrecía al dios rey lo que hacían con sus propias manos, entre otras.

Como se puede observar la manera de tributar no era equitativa, en su momento se ofrecían por cuestiones de mandato divino y creencias religiosas.

En Colombia los antecedentes históricos surgen en el siglo XIX, como orden constitucional y legal que radicada en cabeza de las entidades que ejercían el cobro de los tributos, con la expedición de la ley 6, se creó la Contaduría General

⁵ VELÁSQUEZ GÓMEZ. Juan Guillermo. Los Procesos Ejecutivos- 5ta Edición, 1991. 17 p.

de Hacienda, la cual se le atribuyó la competencia para hacer efectivas dichas obligaciones mediante el cobro coactivo, en el año de 1908 se facultó a los municipios para crear, administrar e invertir sus rentas, adicionalmente se facultó el procedimiento para el cobro del impuesto predial, en el año de 1909 se facultaron para ejercer la Jurisdicción Coactiva a los recaudadores del impuesto predial.⁶

Para el año de 1914 se crearon los juzgadores de ejecución de deudas fiscales, los cuales mediante la Ley 56 de 1914 se estableció su competencia para adelantar procesos de ejecución coactiva, pero también les otorgó la potestad de adelantar los cobros de cualquier tipo de obligación a favor de la Nación. Con la expedición de la Ley 67 de 1943, mediante la cual se le otorgó la competencia a la jurisdicción Contenciosa Administrativa para conocer de todos los asuntos en que tenga que ver la Nación y que hasta ese entonces conocía la jurisdicción ordinaria.

La mayor normatividad con la facultad de cobro coactivo se halla referida a los temas tributarios, pero mediante el Decreto 2371 de 1963, se estableció el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales dependiente del Ministerio de Hacienda que se encargaba de recaudar todas las obligaciones a favor del establecimiento Nacional, extendiendo de esta forma el privilegio de recaudo coactivo a otros títulos ejecutivos a favor del Estado.

Si bien mediante Decreto 2871 de 1968 se crea nuevamente el extinto Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales, el que fue de nuevo extinguido en 1976 por medio del Decreto Ley 78 que le asignó dicha competencia a la División de Ejecuciones Fiscales de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para cobrar por jurisdicción coactiva una serie de créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones, en general toda deuda a favor del Estado, cuyo importe deba ingresar a las arcas nacionales y le

Internet: (<http://www.google.com/historiadeimpuestos2011>)

atribuyó además las funciones que hasta esa fecha desempeñaba el Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales.⁷

Atendiendo una sentida necesidad de la comunidad académica y judicial del país, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Leyes 1400 y 2019 de 1970 que constituyen el actual Código de Procedimiento Civil, el que entre otros temas se ocupó del Procedimiento para la ejecución y cobro de deudas fiscales municipales y departamentales. Trámite procedimental que para las acciones de cobro coactivo no tributario estuvo vigente hasta el 29 de julio de 2006 fecha en la que empezó a regir la Ley 1066 que unificó el procedimiento de cobro y modificó sustancialmente el componente normativo procesal que regula la actividad.

Así mismo el Decreto Ley 222 de 1986 sobre contratación administrativa, dispuso la obligación de realizar el cobro por la Jurisdicción Coactiva de obligaciones derivadas de estas relaciones contractuales⁸

Por su parte el Código de Régimen Departamental, Decreto Extraordinario 1222 de 1986, estipuló en su artículo 183 que para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se seguirá el procedimiento especial fijado por el Decreto-Ley 01 de 1984, artículo 252 y prestará mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal exigible, que expida el jefe de la oficina a cuyo cargo está la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador.

el Gobierno Nacional expide el Decreto Ley 2503 *“Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales”*, el que, en su artículo 100 estableció **el Procedimiento Administrativo Coactivo** que se aplicaría para el Cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos,

⁷ Decreto 2871 de 1968- Gaceta del Congreso de la República- Mediante el cual se crea el juzgado único nacional de ejecuciones fiscales.

⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-Manual Administrativo de Cobro Coactivo para entidades territoriales-Bogotá D.C. 2007

anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales. A su turno, en el artículo 101 asignó competencia funcional para el efecto en los siguientes términos: *“Para exigir el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en el artículo anterior, son competentes los siguientes funcionarios: El Subdirector de Recaudo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de Impuestos y los jefes de las dependencias de Cobranzas. También serán competentes los funcionarios de las dependencias de cobranzas y de las Recaudaciones de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones”*.⁹

Ya a finales de la década de los ochenta, por medio del Decreto Ley 624 de 1989 *“Por el cual se adopta el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales”*, expedido en desarrollo de facultades otorgadas al Gobierno Nacional mediante los artículos 90, numeral 5º de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, que recogió las normas que sobre el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de impuestos, retenciones, anticipos, intereses, garantías y cauciones de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, se habían dado con el Decreto Ley 2503 de 1987, así mismo como novedad en este procedimiento, se eliminó la intervención de la jurisdicción contenciosa administrativa en lo concerniente a decidir sobre los incidentes de excepciones, recursos de apelación y queja, y el grado de consulta, dando como resultado un proceso meramente administrativo sin ningún control jurisdiccional; salvo algunas contadas excepciones.

Procedimiento que por lo corto de sus etapas y por las amplias facultades que se le confiere a los funcionarios que lo ejecutan, fue el adoptado por la Ley 1066 de 2006 para todas las Entidades del Estado que tuvieran a cargo la obligación de recaudar rentas o caudales públicos.

⁹ DIARIO OFICIAL No. 38.168- Decreto 2503 de 1987- 30-Diciembre-1987- Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

En la Carta Política del 1991 el Constituyente reconoce en el artículo 116, que excepcionalmente la ley podrá otorgar jurisdicción en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, como por ejemplo en los artículos 268 y 272 ibídem, se inviste de jurisdicción coactiva a las Contralorías.

2. Antecedentes Jurisprudenciales de la Jurisdicción Coactiva en Colombia:

En Colombia se empieza hablar de cobro coactivo en el año 1821, cuando se elevó a canon constitucional la gestión fiscal y se expide la Ley 6 de 1821 mediante la cual se creó la Contaduría General de Hacienda, su función era examinar y fenecer las cuentas y ejercer jurisdicción coactiva para el recaudo de las mismas.

Los créditos fiscales que se cobran mediante esta jurisdicción, surgen unilateralmente a la vida jurídica en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados, tal vez es ésta la diferencia más sustancial y trascendente entre el juicio ejecutivo en el derecho privado y el juicio ejecutivo por Jurisdicción Coactiva; el fundamento de los primeros son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, mientras que en los segundos el fundamento son los actos de soberanía que ejerce el Estado y demás entidades de derecho público por medio de los cuales establecen tributos o contribuciones.

Si analizamos la situación, cuando el legislador otorga esta prerrogativa lo hace con el objetivo de buscar el saneamiento de la cartera del Estado y al librarlo de acudir a la jurisdicción ordinaria a demandar este cobro, le facilita el autocobro que significa una manera más ágil de recuperar coactivamente los dineros adeudados al Estado. Así, entonces, las entidades estatales a quienes se les ha asignado esta función jurisdiccional, hacen ejecutivas las deudas fiscales como contribuciones, tasas, impuestos, retenciones, sanciones, multas, etc, que no se

encuentran debidamente canceladas, siempre y cuando éstas, al igual que en la jurisdicción ordinaria, cumplan con los requisitos exigidos en el artículo 562 del Código de Procedimiento Civil para los títulos y el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, es decir que sean claras, expresas y actualmente exigibles.

A consecuencia de lo anterior, señalaré alguna jurisprudencia, en la cual se puede evidenciar como ha sido definida la jurisdicción coactiva y la facultad que se le ha otorgado al Estado colombiano para hacer efectivas sus deudas y así garantizar el buen funcionamiento estatal.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sentencia de marzo 25 de 1969 M.P. Hernando Gómez Mejía:

“La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas relacionadas por Hauriou en virtud del cual, las entidades de derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte. Los créditos fiscales que mediante esa jurisdicción se cobran nacen en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizás esa la diferencia más sustancial y trascendente entre el juicio ejecutivo de derecho privado y los que se siguen por jurisdicción coactiva; el fundamento de ello son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de estos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público por medio de los cuales se establecen tributos y contribuciones.”¹⁰

¹⁰ Consejo de Estado Sala Contencioso Administrativa Sentencia de Marzo 25 de 1969 M.P.Hernando Gomez Mejia

Tesis Jurisprudencial ratificada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del mismo Consejo de Estado en el Concepto del 19 de diciembre de 1980 M.P. Humberto Mora Osejo en donde se dijo:

“La jurisdicción coactiva tiene por objeto permitirle a una persona pública iniciar y adelantar por si misma, un proceso compulsivo para hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular. Lo hace por medio de uno de sus funcionarios facultado por la ley como una excepción que tiene por objeto facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Se trata de un procedimiento instituido para hacer más expedito el cobro de algunos de los créditos de las personas públicas.”¹¹

En este punto es preciso señalar que la interpretación jurisprudencial auténtica de la figura de la Jurisdicción Coactiva alcanzó su máximo desarrollo cuando la **Corte Constitucional** en sentencia C-666 de junio de 2000, analizó la constitucionalidad del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 que le otorgaba a cada Entidad del Orden Nacional la capacidad de ejercer el privilegio exorbitante de la función de cobro, en donde la definió como

“ ...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 dada en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”¹²

En otro punto, y en lo que respecta a la **Naturaleza Jurídica** de la propia institución de cobro, se puede afirmar que desde el inicio de la misma, ha surgido una seria disputa en establecer si es una función administrativa o meramente

¹¹ Sala de Consulta y servicio Civil Consejo de Estado Concepto del 19 de diciembre de 1980 M.P. Humberto Mora Osejo.

¹² Sentencia C-666 de 08 de Junio de 2000- Corte Constitucional. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

jurisdiccional, para lo que cada una de las Altas Corporaciones de Justicia del país ha señalado su posición y en particular se destaca la de la Corte Suprema de Justicia que ha sostenido verbigracia como lo hizo en la sentencia del 15 de octubre de 1989, que:

“se trata de un procedimiento administrativo que por naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende ejercer su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación lo ha incumplido parcial o totalmente”¹³

Por su parte y apartándose de la anterior posición encontramos que el Consejo Superior de la Judicatura, ente encargado de dirimir los conflictos de competencias surgidos entre las diferentes jurisdicciones considera verdaderas jurisdicciones con arraigo en la Carta Política del 91, la Coactiva y la Penal Militar posición soportada en la previsión del artículo 116 que dispone:

“ARTÍCULO 116. (Mod. Acto Legislativo No. 03 de 2002) La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales,

¹³ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Sentencia del 15 de Octubre de 1989

conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.¹⁴

Entendiendo como Jurisdicción la potestad derivada de la soberanía del Estado para aplicar el Derecho en un caso concreto, como ya se mencionó anteriormente, es una facultad exorbitante otorgada por la Constitución Nacional y la Ley a las entidades públicas que manejan recursos del Estado, con esta facultad lo que se pretende es garantizar el buen funcionamiento del estado,

Observemos la posición del Consejo Superior de la Judicatura, el cual considera que el coactivo es una verdadera jurisdicción con arraigo en la Constitución Política de Colombia 1991, ya que en el artículo 116 establece los órganos estatales que administran justicia; otorga la facultad en el momento en el cual señala que *“excepcionalmente la Ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”*, basados en este artículo las entidades estatales que manejan recursos de manera permanente pueden hacer efectivas las obligaciones a favor del Estado sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria,

Adicionalmente en sentencia del 1º de agosto de 1996 proceso 9727, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Echeverri, el Consejo considero a la jurisdicción coactiva como una verdadera jurisdicción en el entendido amplio de la materia.

Hoy en día la última Ley que ha hecho referencia a la materia es la Ley 1066 de 2006, en la cual unifico el procedimiento para que las Entidades Públicas que de forma permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional, territorial, sigan el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional

¹⁴ Constitución Política de Colombia 1991- Artículo 116- Modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, Artículo 1- pag 92 Editorial Leyer Julio de 2009

(Decreto 624 de 1989) para el cobro administrativo, normas que a su vez remite a algunos artículos del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970).

En lo referente a la jurisprudencia anteriormente mencionada, se hace la explicación clara y concisa del significado de la jurisdicción coactiva, desde mi punto de vista esta jurisdicción es una herramienta muy eficaz para que el Estado pueda cumplir con sus fines esenciales, consagrados en la Constitución Política de Colombia.

CAPITULO II

DE LA JURISDICCION COACTIVA EN COLOMBIA

3.1. COMPETENCIA:

Para determinar la competencia las altas corporaciones judiciales tienen claro en que sólo el constituyente o el legislador pueden conferir a las Entidades Públicas que de forma permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas para ejercer Jurisdicción Coactiva, lo que significa que esta Jurisdicción es creada exclusivamente por la constitución y/o la ley, nunca puede basarse en ordenanzas departamentales u acuerdos municipales.

La Jurisdicción Coactiva es un privilegio excepcional de aplicación restrictiva, es por ello que los funcionarios que la pueden ejercer están taxativamente enumerados en la constitución o en la ley, no puede entonces aplicarse implícita, deduciblemente o por analogía.

La base de esta exclusividad la encontramos en la Constitución Política cuando en su artículo 116 inciso tercero establece: “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas...”

la competencia está determinada en dos factores: el Funcional, que está referido al cargo que ostenta el funcionario y el Territorial, referido al área física del territorio nacional sobre el cual ejerce dicha competencia. Es así como lo podemos visualizar en el Decreto 624 de 1989- Estatuto Tributario vigente de la siguiente manera:

A. COMPETENCIA FUNCIONAL: ART 824, *en el ámbito Departamental, Municipal y Distrital, radica en los jefes de dependencia oficinas de cobranzas donde las haya y en los funcionarios de dichas dependencias y recaudaciones de impuestos en quienes se deleguen esas funciones.*

B. COMPETENCIA TERRITORIAL: ART 825, *está circunscrita al área geográfica que comprende el respectivo municipio, departamento o Distrito, en el evento en que el deudor se encuentre en la jurisdicción del otro, el cobro deberá adelantarse por intermedio del funcionario de cobro del lugar del domicilio del deudor, previa comisión conferida por el funcionario de cobro del lugar donde se originó la obligación.*¹⁵

Por ser este un proceso de actuación administrativa, los funcionarios no poseen la investidura jurisdiccional, sino a contrario sensu son funcionarios administrativos, sujetos a la acción disciplinaria por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones, según lo establece en la Ley 734 de 2002- Código Disciplinario Único.

Adicional a lo anterior es un procedimiento especial contenido en el artículo 823 y subsiguientes del Decreto 624 de 1989- Estatuto Tributario, por medio del cual las administraciones municipales, distritales y departamentales deben hacer efectivos directamente los créditos fiscales a su favor, a través de sus propias dependencias y funcionarios y sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria. Tiene como finalidad obtener el pago forzado de las obligaciones fiscales o recursos a su

¹⁵ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 824-825 Pág 267-2268 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

favor, mediante la venta pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

La Jurisdicción Coactiva no cuenta con un proceso único como modelo a seguir por parte de cada una de las entidades competentes o investidas por ella, sino que siguen el procedimiento establecido para el proceso ejecutivo en la jurisdicción ordinaria y de acuerdo a los lineamientos del Decreto 1400 de 1970-Código de Procedimiento Civil.

3.2. SUJETOS PROCESALES EN EL PROCESO COACTIVO

Los sujetos procesales dentro del procedimiento de cobro coactivo administrativo son los siguientes:

SUJETO ACTIVO:

Según lo establece el artículo 5 de la Ley 1066 de 2007 “son todas aquellas entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario(...)” es decir el Estado a través de sus diversas manifestaciones territoriales según las atribuciones otorgadas por la Ley.

SUJETO PASIVO:

Se siguen las reglas generales de capacidad y representación previstas en los artículos 555 y 556 del Estatuto Tributario, de tal suerte que cuando el deudor

es una persona natural, puede intervenir en el proceso en forma personal, o por medio de su representante legal, o de apoderado que sea abogado.

Cuando se trate de personas jurídicas o sus asimiladas, el deudor podrá actuar a través de sus representantes, o a través de apoderados.

Es de resaltar que dentro de este proceso no es viable la representación por curador ad litem.

DEUDORES SOLIDARIOS:

Son aquellas personas naturales o jurídicas que respaldan las obligaciones contraídas por un deudor principal, así mismo se puede definir como "*Las obligaciones pasivas solidarias "(...) son las que, teniendo un objeto divisible, existen a cargo de varios deudores y colocan a cada uno de estos en la necesidad de pagar la totalidad de la deuda"*¹⁶, lo cual significa, entre otros aspectos, que existen varios deudores y cada uno de ellos debe la misma cosa, por lo cual el acreedor puede exigir la cosa debida a cualquiera de ellos o dirigirse contra uno sólo. Adentrándonos en el tema que nos ocupa me permito señalar lo estipulado en el Estatuto Tributario referente a la responsabilidad de los deudores solidarios de la siguiente manera:

ARTICULO 14-1: Establece la responsabilidad de la sociedad producto de la difusión de sociedades, respecto de las obligaciones a cargo de las sociedades fusionadas.

ARTICULO 14-2: Señala la responsabilidad de las sociedades producto de la escisión que responden por los tributos de la sociedad escindida.

ARTICULO 793: Indica la solidaridad para los herederos por las obligaciones del causante y de la sucesión; para los socios por las obligaciones de las sociedades disueltas; para las sociedades subordinadas de la matriz domiciliada en el exterior que no tenga sucursal en el país; para los copartícipes o asociados por las

¹⁶OSPINA FERNANDEZ, Guillermo. Régimen General de las Obligaciones, Quinta Edición, 1994, pág. 239

obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica; para los terceros que asumen las obligaciones fiscales.

ARTICULO 794: Consagra la solidaridad de los socios por las deudas de la sociedad no disuelta.

ARTICULO 795: Dispone la solidaridad para las entidades no contribuyentes que sirven como elementos de evasión.

ARTICULO 796: Determina la solidaridad de los representantes de las entidades públicas por el impuesto sobre las ventas.

ARTÍCULO 839-PARÁGRAFO: Precisa la solidaridad del patrono, por las obligaciones fiscales del trabajador, por la no consignación oportuna de los salarios embargados.

ARTÍCULO 839-1-PARÁGRAFO 3: Especifica la solidaridad de las entidades bancarias por las obligaciones de sus clientes, cuando no consignan oportunamente los dineros consignados por éstos una vez comunicado el embargo de las respectivas cuentas.

ARTICULO 847: Fija la responsabilidad de los representantes legales si no dieron aviso oportuno a la Administración sobre el proceso de liquidación de la sociedad, y de los liquidadores por las obligaciones de la sociedad liquidada que desconozcan la prelación de los créditos.

EL ARTICULO 828-1: dice *“la vinculación de los deudores solidarios se hará mediante la notificación del mandamiento de pago el cual deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario”*¹⁷

De este artículo podemos inducir que el título ejecutivo es también contra los deudores y que no se requiere de un acto administrativo previo que lo demuestre, el Honorable Consejo de Estado en varias Sentencias se ha manifestado al

¹⁷ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 828-1 Pág 279 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

respecto señalando que se hace necesario proferir dicho acto administrativo que se pueda fundamentar como título ejecutivo:

“Integración del título ejecutivo. Calidad de deudor solidario. La declaración de incumplimiento o exigibilidad de la obligación, se profiere por acto individual, previo al mandamiento ejecutivo, como elemento esencial del título, determinante de la responsabilidad solidaria.

El procedimiento de cobro coactivo, no tiene por finalidad la declaración o constitución de obligaciones, sino la efectividad de las mismas previamente definidas a favor de la Nación y a cargo de los contribuyentes o responsables. No puede aceptarse que la simple comunicación remitida por la Administración a la compañía aseguradora, sobre la existencia de los actos previos a la definición de tales obligaciones, sirva para constituir el título ejecutivo que permita a esta última el cumplimiento de la obligación, pues esta sólo surge y se hace exigible cuando exista el acto definitivo de liquidación de revisión y/o resolución sanción, debidamente notificado a la parte de quien se pretenda exigir el pago de la obligación.

Implica entonces que para configurar el título ejecutivo que permita a la administración la ejecución de la obligación que surge por efectos de la declaratoria de improcedencia de la devolución, no basta probar que se informó a la aseguradora sobre la iniciación del proceso de liquidación y/o sanción, ni la existencia de la póliza de cumplimiento expedida en su favor por la aseguradora, sino que se requiere además configurar el título ejecutivo frente a la aseguradora, y ello sólo es viable mediante la notificación del acto definitivo, esto es la resolución de sanción, porque es en dicho acto donde consta la cuantificación de la obligación que hace viable el mandamiento de

*pago y la acción de cobro*¹⁸

De acuerdo a lo anterior, hay que tener en cuenta que es necesario decretarla por acto individual, antes de proferir el mandamiento de pago, este requisito será elemento esencial del título y determinará la responsabilidad solidaria; un deudor solidario es aquel que está llamado a cumplir la una obligación de la cual su deudor principal no cumplió, a diferencia de la figura de la fianza, en la cual se tiene el derecho de denunciar para que primero sean perseguidos los bienes del deudor principal y posteriormente si persigan los suyos. Dentro del cobro coactivo administrativo no se admite esta figura antes explicada, aquí únicamente es viable la figura del deudor solidario, es decir el tercero solidario responde para el cumplimiento de la obligación con los mismos requisitos y garantías del deudor principal.

El deudor solidario, debe ser vinculado al proceso de cobro coactivo puede ser dentro del mismo mandamiento de pago o mediante una resolución que vincula socios, así mismo se deben agotar todas las instancias de notificación, otorgarle su derecho de defensa garantizándole su derecho constitucional al Debido Proceso.

Esta figura del deudor solidario es muy común dentro de nuestro ordenamiento colombiano, hoy en día por ejemplo al momento de solicitar un crédito para estudio, requieren deudor solidario, es un mecanismo alternativo que el acreedor utiliza para garantizar el cumplimiento de la obligación.

¹⁸ Sentencia del 30 de junio de 2000. Expediente 9987. Sección cuarta-Consejo de Estado. M.P. Delio Gómez Leyva

Ahora bien una vez vistos los elementos integradores del proceso de cobro coactivo, entraré a explicar el procedimiento, iniciando con la base, con lo que le da vida al cobro coactivo esto es el:

3.3. TITULO EJECUTIVO

Para hacer efectiva una obligación se debe tener en cuenta lo que establece el artículo 488 del Decreto 1400 de 1970- Código de Procedimiento Civil el cual hace referencia a que es exigible todo documento proveniente del deudor o de su causante que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, como también lo serán las sentencias que de condena proferidas por el Juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la Ley, o las providencias que en procesos contenciosos administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de Justicia.¹⁹

Así las cosas se presumirán auténticos los documentos que reúnan los requisitos mencionados anteriormente, cuando de ellos se pretenda derivar un título ejecutivo.

Según lo estipula el Decreto 1400 de 1970- Código de Procedimiento Civil en el artículo 488, así mismo el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, establecen que el titulo ejecutivo debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible las cuales me permito explicar a continuación:

La obligación debe ser:

- 1) **Clara** e inequívoca, en relación con el acreedor y el deudor, es decir sin tener que recurrir a racionamientos u otros medios probatorios, que la obligación sea **inteligible**, porque el documento está redactado de manera lógica y racional; que la obligación sea **explícita**, es decir que se dé una correlación

¹⁹ DECRETO 1400 Y 2019 DE 1970-Código de Procedimiento Civil- Artículo 488- Ed. Leyer 2010 Pg. 447

entre lo expresado porque es evidente el significado de la obligación; que la obligación sea **precisa**, al determinar con exactitud el objeto de la prestación y las partes comprometidas; que haya certeza con el tipo de la obligación o que sea fácilmente deducible.

La obligación no puede ser ambigua, por lo que la claridad debe predicarse no sólo de la forma exterior del documento, sino en su contenido jurídico, que implica una correlación entre lo concebido y lo expresado.

Se insiste que la obligación contenida en el documento debe ser exacta, precisa, que los sujetos de la obligación se encuentren bien determinados, y que haya certeza en relación con el plazo, la cuantía y el objeto de la prestación.

- 2) **Expresa** o sea determinada y específica en cuanto a su naturaleza y elementos. Es indispensable que el contenido de la obligación se encuentre declarada, es decir, que lo que en el mismo figura como declaración es lo que se quiso dar a entender.

La obligación no puede ser implícita, ya que no son válidas las expresiones indicativas o representativas, porque un documento de esa naturaleza no presta mérito ejecutivo.

Es indispensable que la obligación aparezca delimitada, que exista certeza respecto de los términos, contenido, alcance y las partes vinculadas, para que se configure un título ejecutivo.

- 3) **Exigible**, porque la obligación es pura y simple. La exigibilidad es cuando la obligación puede cobrarse, solicitarse, ejecutarse y demandarse. Se entiende por exigible la que no está sujeta a plazo ni a condición, o que habiéndolo estado se ha vencido el plazo o cumplido la condición. Está debe existir al momento de presentarse la demanda mediante la cual se solicita el cumplimiento de la obligación al deudor.

Así mismo lo señala el Decreto 1400 de 1970- Código de Procedimiento Civil, que el título además debe reunir otras características las cuales explico a continuación:

- a. **QUE CONSTE EN DOCUMENTOS:** según este requisito se requiere que el título conste por escrito, o cualquier otro instrumento con el cual se pretenda probar, demostrar o justificar una cosa, este documento es representativo es decir es capaz de representar un hecho. Así las cosas que esté pueda ser llevado físicamente al Juez.
- b. **QUE EL TITULO PROVENGA DEL DEUDOR O SU CAUSANTE:** para que sea considerado un título ejecutivo, no basta que conste por escrito y que la obligación se encuentre inserta en el documento, sino que adicionalmente que este provenga del deudor o de su causante, toda vez que la Ley busca es que haya seguridad respecto de la persona que ha suscrito el documento. Pero hay que tener en cuenta que este requisito no se aplica para todos los documentos, ya como lo explique anteriormente un título ejecutivo también puede provenir de un acto administrativo, de una sentencia judicial o de un acto unilateral del deudor, entre otros.
- c. **QUE EL DOCUMENTO SEA AUTENTICO:** cuando se dice que se requiere que sea autentico se hace referencia a que el documento constituya plena prueba contra el mismo, el documento debe guardar certeza de quien lo ha elaborado, es decir obliga al deudor. Tratándose de documento público se presume autentico mientras no se demuestre lo contrario, a través de la taha de falsedad del mismo.

En consecuencia, desde el momento que nace la obligación deben estar plenamente determinadas las personas (acreedor y deudor), el objeto de la obligación (dar, hacer o no hacer) y que la misma sea exigible (no sujeta ni a plazo, ni a condición) para que preste mérito ejecutivo.

Como también lo define la Sentencia del Consejo de Estado Consejera Ponente Maria Elena Giraldo Gomez del 23 de Septiembre de 2004, “Las obligaciones ejecutables, según la ley procesal civil, artículo 488 del C. P. C., requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez, o por árbitro etc. Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una “obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero”.

Frente a esas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando la obligación aparece manifiesta en la redacción misma del título, es decir que en el documento (s) que contiene la obligación debe constar en forma nítida el “crédito - deuda” sin que para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello, como lo ha dicho la doctrina procesal colombiana, “Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”. Otra de las cualidades necesarias para que una obligación contractual sea ejecutable es la **claridad**, lo que significa que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea **exigible** lo que se traduce en que puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición. Dicho de otra forma la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la

*que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.*²⁰

Adicionalmente a lo anterior se debe tener en cuenta que no todas las obligaciones que los particulares tienen con el Estado son susceptibles de ser cobradas a través de la Jurisdicción Coactiva. Además de cumplir con los requisitos exigidos para los títulos ejecutivos en general, es decir, con los requerimientos que hace el Código de Procedimiento Civil, deben cumplir igualmente con los exigidos por el Código Contencioso Administrativo.

Los cuales me permito mencionar a continuación y se encuentran enumeradas en el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo:

“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 una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
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. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.

²⁰Sentencia Consejo de Estado Consejera Ponente Maria Elena Giraldo Gomez-23 de Septiembre de 2004.

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

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

6. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”.²¹

Como se puede observar el legislador en su sano actuar, específico aquellos documentos que prestan merito ejecutivo, aun cuando solo son 6 numerales, en mi concepto se recoge todo aquello que puede servir al Estado a través de sus entidades para recaudar coactivamente aquellas obligaciones dejadas de cancelar por sus asociados.

De acuerdo a los numerales mencionados anteriormente, de los cuales cualquiera de ellos se constituye como título ejecutivo para dar inicio al proceso de cobro coactivo administrativo y una vez se tenga debidamente ejecutoriado es decir la etapa persuasiva haya sido agotada en legal forma e procederá a proferir el:

3.4. MANDAMIENTO DE PAGO

Para la explicación de este numeral me permito realizar un símil con la jurisdicción ordinaria, respecto al trámite y desarrollo de la actuación de la siguiente manera; El acreedor debe presentar su demanda ejecutiva la cual debe cumplir con los

²¹ DECRETO 01 del 02 de enero de 1984-Artículo 68 Código Contencioso Administrativo- Pag 36 Editorial Legis enero 2004

requisitos establecidos en el artículo 75 y siguientes del Decreto 1400 de 1970- Código de Procedimiento Civil, a lo cual la oficina de reparto asignara el Juzgado de conocimiento en el cual se adelantará el respectivo proceso, una vez llegue la demanda a manos del Juez, este hará el estudio de los requisitos del título y si cumplen con lo establecido en el artículo 488 del Decreto 1400 de 1970- Código de Procedimiento Civil, la primera actuación que efectuará será proferir un auto librando mandamiento de pago en el cual establece que el deudor “X” debe cancelar al acreedor “Z” la suma de “500.000.000” contenida en el título valor letra de cambio con fecha de exigibilidad 12 de enero de 2004, a caso de ejemplo.

Ahora bien miremos como es el procedimiento dentro de la jurisdicción coactiva, para el ejemplo tomaré el procedimiento de cobro establecido para el Instituto de Seguro Social, el Departamento Nacional de Cobranzas profiere la Liquidación Certificada de Deuda, en ella se especifican el nombre del deudor, la identificación del deudor, el concepto de la deuda, y la fecha de creación, este es el documento que sirve de título ejecutivo para dar inicio al cobro coactivo una vez se encuentre debidamente ejecutoriado, una vez ejecutoriado la dependencia competente es la Oficina Nacional de Cobro Coactivo, quien analiza los requisitos del título ejecutivo “mismo estudio efectuado en la jurisdicción ordinaria por el Juez de reparto” y si dicha liquidación cumple con los requisitos del título, esta dependencia librará el Mandamiento de Pago a favor del Instituto de Seguro Social y en contra de la entidad “x” por valor de “500.000.000”, por concepto de “xxxxxxxxx”, así las cosas se puede concluir que el mandamiento de pago es la primera actuación realizada en las dos jurisdicciones, en la coactiva consagrada en el artículo 826 del Estatuto Tributario, en el cual se indica *“El funcionario competente para iniciar el cobro, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos.”*²²

Con ello se quiere decir que el mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo es el auto admisorio de la demanda.

²² DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario Articulo 826 Pág 279 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

Y en la jurisdicción ordinaria artículos 75 y siguientes del Decreto 140 de 1970 Código de Procedimiento Civil.

En el cobro coactivo administrativo este primer acto administrativo está compuesto de la siguiente manera:

- **EL ENCABEZADO:** En el cual se deben señalar las disposiciones legales que le confieren las facultades coactivas al funcionario ejecutor y al mismo tiempo la calidad de mérito ejecutivo que presta el documento base de la acción.
- **UNA PARTE CONSIDERATIVA:** En la cual se deben indicar los fundamentos de hecho y de derecho, que contienen las partes y los que se utilizan para resolver el objeto del proceso, en relación con las normas aplicables al caso, así mismo se hace una descripción breve de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del mandamiento de pago.
- **UNA PARTE RESOLUTIVA:** En la cual se ordena el pago dentro del término legalmente establecido en el artículo 826 del Decreto 624 de 1989-Estatuto Tributario, así mismo se debe indicar que se cobraran los intereses de mora que se causen desde la fecha en que se dio origen a la obligación hasta la fecha del pago efectivo, liquidados de conformidad a la normatividad que aplique según sea el caso. Adicionalmente se ordenará notificar conforme al artículo 826 ibídem.

Visto como está compuesto el acto administrativo denominado mandamiento de pago, observemos los requisitos mínimos que debe contener esta providencia:

- a. Identificación de deudor o deudores, con sus nombres completos, número de identificación cedula de ciudadanía en tratándose de personas naturales y/o Nit cuando sea una persona jurídica.
- b. Identificación de la obligación contenida en el título ejecutivo, el valor, concepto, periodo.
- c. Ordenar notificar el mandamiento de pago personalmente, previa citación para que comparezca dentro de los 10 días siguientes a la notificación del mismo. Conforme lo señalado en el artículo 826 del Decreto 624 de 1989-Estatuto Tributario, artículo 565 ibídem. modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006.
- d. Advertir al deudor o deudores que disponen de un término de 15 días para cancelar la obligación o proponer las excepciones legales que estime pertinentes, conforme a lo estipulado en el artículo 830 y 831 del Decreto 624 de 1989- Estatuto Tributario.

3.5. NOTIFICACION DEL MANDAMIENTO DE PAGO

En el procedimiento de cobro coactivo por ser un trámite especial consagrado en el Artículo 823 y S.S del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. se tendrá en cuenta el procedimiento señalado en el artículo 565 ibídem. Modificado por la Ley 1111 de 2006 artículo 45. Denominado “**FORMAS DE NOTIFICACION DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA**”

En el procedimiento a seguir debe ser de la siguiente manera:

CITACION:

Se debe citar al ejecutado mediante un escrito que se le envía por correo certificado a la última dirección reportada por el deudor. Si dentro de los (10)

diez días hábiles contados a partir del día siguiente de su introducción al correo el citado comparece ante la entidad, se debe realizar la notificación personal del mandamiento de pago y entregar al ejecutado una copia del mandamiento, de lo anterior se debe dejar constancia en una comunicación escrita.

Si por el contrario el citado no comparece, se debe proceder a realizar la notificación por correo certificado, es decir, que si vencidos los diez días a los que nos referimos antes sin que se logre la notificación personal, procedemos a la.

NOTIFICACION POR CORREO:

Según lo establecido en el artículo 565 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1111 de 2006 artículo 45, en el cual se le hará un envío de la copia simple del mandamiento de pago y se le indica que tiene un término de QUINCE (15) días para pagar la obligación o para proponer las excepciones legales consagradas en el artículo 831 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. dicho término empezará a contar al día siguiente hábil del recibo de la notificación. Si la notificación es efectiva se tomara en cuenta el término con el que cuenta el deudor para pagar la obligación o proponer las excepciones , si paga la obligación en esta etapa se termina el proceso de cobro coactivo, si por el contrario propone excepciones entramos a la siguiente etapa del proceso, la cual veremos más adelante.

NOTIFICACION POR AVISO:

Si la notificación por correo es fallida por cualquier causal, se procede a notificar por aviso, conforme lo señala el artículo 568 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, el cual ordena que debe efectuarse una publicación en un diario de amplia circulación nacional o de circulación regional, del lugar que corresponda la última dirección reportada por el deudor.

Mediante la cual se incluirá la información del deudor como su nombre, el número de identificación, el número y fecha de la resolución del mandamiento de pago, el valor por el cual se libró el mandamiento de pago y el número del expediente.

También se debe indicar el concepto por el cual se está adelantando el cobro, se les señala el término de los QUINCE (15) días que disponen para pagar o proponer excepciones y la dirección del despacho en el cual se encuentra el expediente.

NOTIFICACION POR CONDUCTA CONCLUYENTE:

Este tipo de notificación no es muy concurrido pero se presenta cuando el deudor manifiesta que conoce la orden de pago, lo menciona en un escrito con su firma, o propone excepciones. En este caso se tendrá por notificado personalmente el deudor en la fecha de presentación del escrito respectivo. Este tipo de notificación se encuentra establecido por el artículo 330 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil y por el artículo 48 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo.

Hay que tener en cuenta que se pueden presentar errores al momento de efectuar las notificaciones anteriormente expuestas, pero estos errores pueden ser subsanados conforme lo estipula el artículo 849-1 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, reza lo siguiente *“las irregularidades procesales que se presenten en el procedimiento administrativo de cobro deberán subsanarse en cualquier tiempo, de plano, antes de que se profiera la actuación que aprueba el remate de los bienes. La irregularidad se considera saneada cuando a pesar de ella el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa”*²³

²³ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario Artículo 849 Pág 284 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

Es así como dentro del procedimiento de cobro coactivo se garantiza el derecho constitucional consagrado en el artículo 29 del ordenamiento superior, así mismo el artículo 3 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, de los principios orientadores, tales como el de publicidad y contradicción.

3.6. EXCEPCIONES

Las obligaciones adelantadas por la jurisdicción coactiva, devienen de una suma dineraria y según lo estipulado en el artículo 830 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, el deudor tiene un término de QUINCE (15) días hábiles para cancelar la obligación por la cual se está adelantando el cobro o para proponer las respectivas excepciones a que haya lugar, dicho termino se empezará a contar al día siguiente hábil del recibo de la notificación.

Así las cosas el deudor se observa que tenemos 3 estadios a saber que pueden ocurrir, la primera es que el deudor pague la obligación, la segunda que proponga las excepciones y la tercera que guarde silencio.

1. Pago:

En esta situación se entra a verificar si el valor cancelado por el deudor, es acorde al mandamiento de pago, confrontando los recibos de pago allegados por el deudor, una vez validada la información y los valores concuerdan se procede de inmediato a proferir una resolución ordenando dar por terminado el proceso de cobro coactivo y se proceda a levantar las medidas cautelares la devolución de títulos de depósito judicial en caso de que existan, terminar el proceso por pago, y archivar el expediente.

2. Proponga Excepciones:

Es el medio de defensa con el que cuenta el deudor para desvirtuar la obligación ejecutada, puede estar dirigida a la obligación en si o al trámite

procesal adelantado, los que hacen referencia a la obligación son situaciones que modifican, adicionan o extinguen total o parcialmente la obligación contenida en el mandamiento de pago. Las que están referidas al trámite del proceso hacen referencia a situaciones como falta de competencia del funcionario ejecutor.

Las excepciones en el procedimiento de cobro coactivo se encuentran estipuladas en el artículo 831 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, taxativamente, con lo cual quiere decir que no puede ser alegada ningún otro tipo de excepción diferentes a las allí señaladas.

Artículo 831 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. “*Contra el mandamiento de pago proceden las siguientes excepciones:*”

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

PARAGRAFO—Adicionado. L. 6ª/92, art. 84 *contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:*

- *La calidad de deudor solidario*

- *La indebida tasación del monto de la deuda.*²⁴

Una vez mencionadas las excepciones que se pueden proponer dentro del proceso de cobro coactivo, procedo a explicar a que hace referencia cada una de las excepciones,

PAGO EFECTIVO: se puede entender la compensación como una forma de pago efectivo.

ACUERDO DE PAGO VIGENTE: no haya sido dejado sin efecto por resolución ejecutoriada, quiere decir que existe un compromiso de pago vigente, entonces no habría una obligación actualmente exigible.

FALTA DE EJECUTORIA DEL TITULO: fundada en irregularidades en la notificación, lo que puede dar lugar a una restitución de términos, no procede la declaratoria de esta excepción, sino la suspensión de la diligencia de remate; esta decisión se toma con base en la certificación de encontrarse en trámite la petición de restitución de términos. Ahora bien, si resuelta la petición efectivamente se produce la restitución, el proceso se dará por terminado respecto de la obligación contenida en dicho documento, ya que el título ejecutivo habrá perdido ejecutoria.

PERDIDA DE EJECUTORIA DEL TITULO: dejó de tener vigencia o se revoca por la autoridad competente; o si existe la suspensión provisional del acto, por ejemplo, cuando el acto vulnera o amenaza un derecho fundamental del deudor y es demandado a través de acción de tutela.

INTERPOSICION DE DEMANDAS ANTE LO CONTENCIOSO: cuando el deudor interpuso ante la jurisdicción contenciosa administrativa, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, o de revisión de impuestos, el deudor debe demostrar que la demanda ha sido admitida, para que prospere esta excepción.

²⁴ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 831 Pág 279-280 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

PRESCRIPCIÓN: Las deudas fiscales tienen un término de prescripción de cinco (5) años, transcurridos estos se extingue la acción para su cobro ejecutivo por la jurisdicción coactiva. El término se debe contar desde la fecha en que la deuda se hizo legalmente exigible, o desde el día en que se presenta la ejecutoria del acto administrativo.

FALTA DE TÍTULO: cuando, hay falsedad, inautenticidad o invalidez del mismo. Y si la excepción que llegare a prosperar es por falta de competencia el proceso no se termina, sino que se envía al funcionario que se considere competente.

Así las cosas en esta etapa procesal se pueden presentar 3 situaciones a saber.

- a. **Todas las excepciones sean probadas:** En este caso se procede a proferir una resolución que resolviendo excepciones y dentro de la misma ordenará dar por terminado el proceso de cobro coactivo, levantar las medidas cautelares y proceder a realizar la devolución de títulos de depósito judicial si los hubiere.
- b. **Sean probadas parcialmente:** Se proferirá resolución de seguir adelante con la ejecución y se indicará qué excepciones fueron probadas dentro del proceso.
- c. **Rechacen las excepciones:** En esta circunstancia se ordenará seguir adelante con la ejecución y se motivará en la resolución, el por qué no están llamadas a prosperar ninguna de las excepciones propuestas por el deudor.

3. Que el deudor no se pronuncie:

“Si el deudor no paga ni propone excepciones, se dictará una RESOLUCIÓN en la que se ordenará seguir adelante la ejecución, conforme lo ordena el artículo 836

del Estatuto Tributario. Dicha providencia se dictará dentro del mes siguiente al vencimiento del término para pagar y en ella se ordenará avaluar y rematar los bienes embargados y secuestrados o de los que posteriormente llegue a serlo, al igual que practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al deudor.

*Contra esta resolución no procede recurso alguno. El párrafo de la citada norma Autoriza que, en la misma resolución, se decreten medidas cautelares respecto de los bienes ya identificados de propiedad del deudor y que no se hubieren embargado previamente. En caso contrario, se ordenará la investigación de los mismos, sin que por el hecho de omitirla la Administración se encuentre impedida para promover o continuar posteriormente la investigación de bienes hasta encontrar alguno para llevarlo a remate.*²⁵

Al momento que el deudor guarde silencio dentro del procedimiento, se entenderá que se le ha vencido su término de alegar o proponer excepciones, para la cual la entidad tiene la plena potestad de proferir la resolución que sigue adelante con la ejecución, sin que más adelante el deudor interponga queja alguna, esto aplica si la entidad cuenta con las colillas de envío efectivamente recibidas por el deudor o en su defecto con el edicto debidamente fijado y desfijado.

En esta instancia procesal es mediante la cual el deudor puede desvirtuar el cobro que está llevando a cabo la entidad estatal, si no hace uso de este derecho se procede a la siguiente etapa dentro del proceso de cobro la cual es la orden de seguir adelante con la ejecución.

²⁵ Manual de Cobro Coactivo- Comisión Nacional del Servicio Civil Pág. 84 –Edición 2007: Bogotá D.C.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO EN LA JURISDICCION COACTIVA

4. ORDEN DE EJECUCIÓN EN LA JURISDICCIÓN COACTIVA

Para llegar a esta instancia del proceso de cobro coactivo, existen tres etapas, la primera si las excepciones propuestas son probadas parcialmente, dentro de la resolución que resuelve excepciones se declararan probadas y sobre las demás que no fueron probadas se ordenará seguir adelante con la ejecución.

El otro escenario que conlleva a proferir la resolución que ordena seguir adelante con la ejecución, cuando notificado el mandamiento de pago y transcurrido el término legal de los quince (15) días, el deudor no pago la obligación como tampoco propuso excepciones, caso en el cual se profiere dicha resolución ordenando seguir con la ejecución.

El tercer escenario consiste, cuando el deudor presenta sus excepciones en tiempo, y al momento en que el funcionario ejecutor entra a evaluarlas, hacen referencia a unas excepciones que no están taxativamente señaladas en el artículo 831 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, razón por la cual y como se explicó anteriormente el proceso de cobro coactivo es de carácter especial y se rige por las normas del Decreto 624 del 1989 Estatuto Tributario., perse no se pronunciara sobre las excepciones y a contrario sensu se profiere la resolución que ordena seguir adelante con la ejecución.

Esta resolución debe contener como mínimo la siguiente información:

- a.** Identificación del deudor, nombres, número de CC Y/o Nit., dirección de ubicación.
- b.** Número del expediente.
- c.** Las normas que otorgan la competencia al funcionario ejecutor para adelantar el proceso de cobro coactivo.

- d. Un considerando, en el cual se va a indicar los datos del mandamiento de pago, el valor, cuando fue notificado, el concepto del por el cual se está llevando a cabo el cobro.
- e. Conforme al artículo 830 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, indicar que el tiempo está vencido.
- f. Un resuelve en el cual ordenará seguir adelante en contra del deudor si existieren solidarios se debe mencionar individualmente cada uno de los sujetos pasivos, indicando respectivamente el valor por el cual se está adelantando el cobro.
- g. Se ordena condenar en costas y gastos del proceso a la parte ejecutada.
- h. A su vez ordena practicar la liquidación del crédito y costas.
- i. y señala que contra esta resolución no procede recurso alguno y ordena notificar de conformidad con el artículo 78 de la Ley 1111 de 2006 y el artículo 565 del Decreto 624 de 1898 Estatuto Tributario, modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006.

Como veremos más adelante cuando hable de los recursos que se pueden interponer en el proceso de cobro coactivo, explicaré el motivo por el cual no se admiten recursos.

5. MEDIDAS CAUTELARES

El estado debe contar con medios coercitivos para hacer exigibles sus obligaciones, por ello dentro de los proceso de ejecución, las medidas preventivas, previas o cautelares, tienen el propósito de no permitir que el deudor se insolvente y garantizar con los bienes de éste el pago de la obligación, estas pretenden llevar los bienes hasta el remate, para cubrir el valor de la obligación.

Dentro del procedimiento aplicamos los artículos 513 y 514 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil. donde se dispone el trámite del embargo y secuestro de los bienes del deudor.

Con el embargo se pretende afligir todo tipo de bienes de propiedad del deudor, para cumplir con la finalidad del embargo, la cual es sacar esos bienes de la esfera del comercio.

Según lo señala el artículo 837 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, “*Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que hayan establecido como de su propiedad*”...²⁶

Como se puede observar la finalidad de las medidas cautelares es realizarlas previo o simultaneo al mandamiento de pago, con ello garantizamos el cumplimiento de la obligación y no se permite que el deudor no pueda insolventarse y así se logrará efectivamente el recaudo de la obligación.

5.1. EMBARGO

Según la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el embargo es “*Retención, traba o secuestro de bienes por mandamiento de un Juez o autoridad competente*”,²⁷

Esta figura de embargo puede recaer sobre diferentes bienes del deudor y/o deudores solidarios, los cuales me permito mencionar a continuación:

a. Bienes inmuebles donde el titular del dominio sea el deudor.

b. Remanentes

²⁶ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 837 Pág280 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

²⁷<http://www.rae.es/embargo>

- c. Sobre vehículos automotores
- d. Cuentas bancarias
- e. De créditos

Estos son los bienes sobre los cuales se puede practicar el embargo y posterior secuestro, para hacer efectiva la obligación, pero hay que tomar en consideración que la ley establece unos bienes inembargables, los cuales se encuentran estipulados en el artículo 684 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil, es de aclarar que dentro de este artículo los bienes mencionados son taxativos toda vez que la norma es específica al respecto.

La finalidad reitero de esta figura es excluir los bienes del comercio, cuyo titular sea el deudor, con el fin de garantizar el cumplimiento de la obligación.

A consecuencia del embargo sobre las cuentas bancarias, se generan títulos de depósitos judiciales, los cuales el procedimiento se encuentra estipulado en el artículo 843-2 del Decreto 624 de 2989 Estatuto Tributario. el cual reza lo siguiente *“Los títulos de depósito que se efectúen a favor de la Administración de Impuestos Nacionales y que correspondan a procesos administrativos de cobro, adelantados por dicha entidad, que no fueren reclamados por el contribuyente dentro del año siguiente a la terminación del proceso, así como aquellos de los cuales no se hubiere localizado su titular, ingresarán como recursos del Fondo de Gestión Tributaria.”*²⁸

En esta etapa se pueden presentar dos circunstancias una que los títulos se apliquen a la obligación para lo cual el título será endosado por el Banco Agrario a la entidad que está actuando como sujeto activo dentro del procedimiento de cobro coactivo.

Y de esa aplicación puede quedar un remanente el cual se ordenará mediante resolución realizar la devolución del mismo al deudor.

²⁸ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario Artículo 843-2. Pág 280 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

5.2. EMBARGO PREVENTIVO

Esta figura se encuentra consagrada en el artículo 513 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil. en el cual se establece *“desde que se presente la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de los bienes del demandado”*,²⁹ así mismo el Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario en el artículo 837, donde establece *“Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.*

*Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651 literal a).”*³⁰

Así las cosas dentro del procedimiento de cobro coactivo tienen su regulación especial al respecto.

Pero según el artículo 267 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo. por remisión aplicamos el trámite consagrado en el artículo 513 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil.

La finalidad de esta figura es prevenir que el deudor se insolvente y después no se cuente con una garantía para el cumplimiento de la obligación. Si no contáramos con esta figura dentro de nuestro ordenamiento jurídico colombiano, el proceso ejecutivo no tendría la finalidad de hacer cumplir la obligación, toda vez que el deudor no tendría como garantizar el cumplimiento de dicha obligación.

Para iniciar este embargo preventivo es necesario dar inicio a la correspondiente demanda, ya que estas medidas preventivas no son independientes si no que son accesorias al procedimiento de cobro.

²⁹ DECRETO 1400 Y 2019 DE 1970- Código de Procedimiento Civil Artículo 513 Pág 458 Ed. Leyer 2010.

³⁰ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 837 Pág 280 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

5.3. SECUESTRO DE BIENES

El secuestro consiste en depositar el bien objeto del embargo dentro de un proceso en manos de un tercero llamado secuestre, quien debe restituirlo a quien obtenga a su favor la propiedad al final del mismo. La DIAN lo explica así: *“El secuestro implica la aprehensión material de los bienes y la restricción a la posesión o tenencia que sobre ellos exista, ya que pasan a poder del secuestre quien será su tenedor, podrá dejarlas en poder de la persona a quien se le secuestraron la cual los tendrá en calidad de depositario a órdenes del secuestre.”*³¹

La finalidad de esta figura es evitar que el deudor, oculte, menoscabe, deteriore o destruya los bienes, o que disponga de los productos o frutos de estos, con el fin de hacer eficaz la obligación y que el deudor no burle el pago que se persigue.

Cuando se trate de bienes sujetos a registro, la diligencia de secuestro se debe efectuar una vez haya sido registrada en el respectivo certificado del bien. Así se establece en el artículo 839-1 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. *“El embargo de bienes sujetos a registro se comunicará a la oficina encargada del mismo, por oficio que contendrá los datos necesarios para el registro; si aquellos pertenecieren al ejecutado lo inscribirá y remitirá el certificado donde figure la inscripción, al funcionario de la Administración de Impuestos que ordenó el embargo. Si el bien no pertenece al ejecutado, el registrador se abstendrá de inscribir el embargo y así lo comunicará enviando la prueba correspondiente. Si lo registra, el funcionario que ordenó el embargo de oficio o a petición de parte ordenará la cancelación del mismo.*

Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá y comunicará a la Administración de Impuestos y al Juzgado que haya ordenado el embargo anterior.

³¹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dian. Subdirección de cobranzas. Documento básico de cobro y de intervención de la administración. Santa fe de bogota. 1995. P 26

En este caso si el crédito que ordenó el embargo anterior es de grado inferior al del Fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento de cobro, informando de ello al juez respectivo y si este lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobro se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Si del respectivo certificado de la oficina donde se encuentren registrados los bienes, resulta que los bienes embargados están gravados con prenda o hipoteca, el funcionario ejecutor hará saber al acreedor la existencia del cobro coactivo, mediante notificación personal o por correo para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que solicite y que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real.

2. El embargo de saldos bancarios, depósitos de ahorro, títulos de contenido crediticio y de los demás valores de que sea titular o beneficiario el contribuyente, depositados en establecimientos bancarios, crediticios, financieros o similares, en cualquiera de sus oficinas o agencias en todo el país se comunicará a la entidad y quedará consumado con la recepción del oficio.

Al recibirse la comunicación, la suma retenida deberá ser consignada al día hábil siguiente en la cuenta de depósitos que se señale, o deberá informarse de la no existencia de sumas de dinero depositadas en dicha entidad.

PARAGRAFO 1o. Los embargos no contemplados en esta norma se tramitarán y perfeccionarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 681 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil.

PARAGRAFO 2o. Lo dispuesto en el numeral 1) de este artículo en lo relativo a la prelación de los embargos, será aplicable a todo tipo de embargo de bienes.

PARAGRAFO 3o. Las entidades bancarias, crediticias financieras y las demás personas y entidades, a quienes se les comunique los embargos, que no den

cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación.”³²

Cuando se trate de bienes muebles no sujetos a registro el secuestro perfecciona el embargo.

En tratándose del procedimiento de cobro coactivo, ya sabemos que es la facultad exorbitante que tienen las entidades del estado para hacer efectivas las obligaciones a su favor, es importante señalar que estas obligaciones son privilegiadas dentro de la calificación de créditos. Es decir son prevalentes frente a las demás.

Ahora bien en esta etapa entra un tercero al proceso el cual se denomina el SECUESTRE, es un auxiliar de la justicia que cumple una función pública y sus funciones se encuentran consagradas en el artículo 8 al 11 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil, y esta persona va ser el depositario de los bienes .

Su nombramiento lo efectúa el funcionario ejecutor, el cual será elegido de la lista de auxiliares de la administración tributaria y en su defecto de la lista de auxiliares de la justicia, conforme al artículo 843-1 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, se le notificará al respecto y el secuestre cuenta con Tres 3 días para aceptar o no la designación, su aceptación debe ser por escrito y se entenderá posesionado, en este momento debe prestar una caución la cual debe ser establecida por el funcionario ejecutor.

Las funciones del secuestre son las siguientes:

- Tiene la custodia de los bienes que se le entregan y por lo tanto ésta obligada a tomar las medidas que sean necesarias para su conservación y será responsable de las pérdidas o los deterioros que éste sufra.

³² DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 839-1 Pág 280 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

- Cuando el secuestre reciba los productos de los bienes en dinero o reciba dinero por la enajenación de los mismo, lo debe consignar en la cuenta de depósitos judiciales a la orden del funcionario ejecutor.}
- Cuando termine el desempeño de su cargo debe rendir cuentas comprobadas de su administración dentro de los diez días siguientes so pena de señalársele honorarios definitivos. El funcionario ejecutor en todo caso podrá pedir la rendición de cuentas en cualquier tiempo.
- Si el secuestre se constituye en mora para entregar los bienes que custodia, responderá por la fuerza mayor o el caso fortuito.
- La remoción y sustitución del secuestre se llevará a cabo cuando:
 - Las partes de común acuerdo convienen en remplazarlo o sustituirlo.
 - Que el secuestre nombrado se excuse de prestar el servicio.
 - Que el secuestre designado no acepte su nombramiento, por escrito y dentro del término legal.
 - Que se le compruebe al secuestre que ha obrado con negligencia o abuso en el desempeño del cargo, o violando los deberes y prohibiciones establecidos, lo que se determina mediante trámite de incidente y se decide por auto inapelable.
 - De plano cuando deja de rendir cuentas de su administración o de presentar los informes mensuales.

La diligencia de embargo, secuestro y remates de bienes, según lo dispone el artículo 839-2, se remite al Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil.
“En los aspectos compatibles y no contemplados en este Estatuto, se observarán

*en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes.*³³

Para lo cual el Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil, establece que la diligencia de secuestro una vez llegada la fecha, la hora y estando en la dirección respectiva del bien inmueble objeto de secuestro, se le informa a los habitantes del lugar el motivo de la diligencia relatando las circunstancias que conllevaron a practicar la diligencia.

En la práctica del secuestro se puede presentar oposición a la misma, cuando ello suceda se debe resolver de plano, previo a la práctica de las pruebas conducentes, si hay pruebas que no se pueden llevar a cabo se resolverán dentro de los cinco 5 días siguientes según lo señala el artículo 839-3 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario *“En la misma diligencia que ordena el secuestro se practicarán las pruebas conducentes y se decidirá la oposición presentada, salvo que existan pruebas que no se puedan practicar en la misma diligencia, caso en el cual se resolverá dentro de los (5) días siguientes a la terminación de la diligencia.”*

Transcurrida la diligencia y no se presentan oposiciones se tendrán en legal forma embargados y secuestrados los bienes y se hará la entrega al secuestro para que este inicie la custodia de los mismos.

5.4. AVALUO DE LOS BIENES

El avalúo consiste en determinar el valor comercial del bien, esta práctica se encuentra determinada en el artículo 516 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil, la cual señala que una vez en firme la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución, la cual explique anteriormente, se procederá a efectuar el avalúo de los bienes conforme a las siguientes reglas:

³³DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario- Artículo 839-2Pág 280 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

“El ejecutante deberá presentarlo en el término de diez 10 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o a la notificación el auto que ordena cumplir lo resuelto por el superior, o a la fecha en que quede consumado el secuestro, según el caso. Si no es presentada por el ejecutante, el demandado tendrá diez 10 días para hacerlo en la misma forma. Si ninguna de las partes aporta dicho avalúo. El Juez designará el perito evaluador, salvo que se trate de inmuebles o de vehículos automotores cuyo caso aplicará las reglas previstas para estos. En los casos previstos en este inciso no habrá lugar a objeciones.

Tratándose de bienes inmuebles el valor será el del avalúo catastral incrementado en un cincuenta por ciento 50%, en vehículos automotores el valor será fijado oficialmente para calcular el impuesto de rodamiento incrementado en un cincuenta por ciento 50%,³⁴

Así me permito transcribir los apartes más relevantes dentro del trámite de avalúos consagrado en el Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil.

El avalúo se debe publicar con cinco 5 días como mínimo antes de la fecha del remate. A lo cual el aviso debe contener la siguiente información:

- La fecha en que se inicia la licitación.
- Los bienes que se rematarán, con las indicaciones a las que hubiere lugar, es decir, si son bienes muebles, la indicación de su clase, especie y cantidad y si son inmuebles la matrícula de su registro, el lugar de su ubicación y nomenclatura.
- El avalúo correspondiente a cada bien.
- El porcentaje que se debe consignar para hacer la postura, (el artículo 526 del Código de Procedimiento Civil señala que para hacer la postura hay que consignar previamente el dinero y éste debe ser el 20% del avalúo del bien).

³⁴ DECRETO 1400 Y 2019 DE 1970-Código de Procedimiento Civil Artículo 516 Pág 461 Ed Leyer 2010

5.5. REMATE DE BIENES

Según el artículo 840 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, establece *“En firme el avalúo, la Administración efectuará el remate de los bienes directamente o a través de entidades de derecho público o privado y adjudicará los bienes a favor de la Nación en caso de declararse desierto el remate después de la tercera licitación, en los términos que establezca el reglamento.*

Los bienes adjudicados a favor de la Nación y aquellos recibidos en dación en pago por deudas tributarias, se podrán entregar para su administración o venta a la Central de Inversiones S.A. o a cualquier entidad que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la forma y términos que establezca el reglamento”.

Así las cosas el trámite del remate se efectuará como lo estipula el Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil en su artículo 521 y SS. En la cual el ejecutante podrá pedir se fije la fecha para llevar a cabo la diligencia de remate de los bienes siempre y cuando se hayan embargado, secuestrados y valuados se determinará la base del remate sobre el 70% sobre el avalúo de dichos bienes, si en la primera diligencia de remate no se adjudica, se procederá en los términos consagrados en el artículo 523 del Ibídem para lo cual el funcionario ejecutor procederá a fijar nueva fecha y hora para llevar a cabo por segunda vez la diligencia. Si no fuere posible llevarse a cabo por que no hay postor, se realizará por tercera vez y la base para el remate será del cuarenta por ciento 40% del avalúo del bien.

El acta de remate debe contener:

- La fecha y hora en que se realizó la diligencia.
- La designación de las partes en el proceso.
- Las dos últimas ofertas que se hayan hecho y el nombre de los postores.

- La designación del rematante, la determinación de los bienes rematados y la procedencia del dominio del ejecutado, si se trata de bienes sujetos a registro.
- El precio del remate.
- Y si no hubo postores la declaratoria de desierto el remate.

Cuando se declara desierto el remate, el funcionario ejecutor debe señalar fecha y hora para una segunda liquidación, cuya base será del 50% del avalúo. Si tampoco hay postores en esta última, la base será del 40%. Ahora, dado el caso en el que tampoco haya postores en esta diligencia, se repetirá la misma las veces que sea necesario siempre partiendo del 40%, del avalúo, pudiendo ordenar para este momento un nuevo avalúo y comenzar en todo caso desde el 40% del valor del mismo.

Cuando se ha rematado el bien, el rematante debe depositar el saldo del precio y los impuestos dentro de un término de 3 días, o del acordado por las partes, si no lo hace, se declarara improbadamente el remate y se decreta la pérdida de la suma depositada para hacer postura.

En el caso en que el rematante consigne el saldo pendiente y los impuestos a los que hay lugar, se debe realizar la providencia que apruebe el remate y esta debe contener:

- La cancelación de los gravámenes prendarios o hipotecarios que afecten el bien objeto del remate.
- La cancelación del embargo y del secuestro.
- La expedición de copia del acta de remate y de la providencia aprobatoria.
- La entrega del secuestro al rematante de los bienes rematados.
- La entrega al rematante de los títulos de la cosa rematada que el ejecutante tenga en su poder.

- La expedición en inscripción de nuevos títulos al rematante de las acciones o efectos públicos nominativos que hayan sido rematados, y la declaración de que quedan cancelados los extendidos anteriormente al ejecutado.
- La entrega del producto del remate a la Entidad ejecutante, hasta la concurrencia del crédito y las costas del remanente al ejecutado.

Cuando se hubieran efectuado todas las actuaciones correspondientes al remate, se debe expedir un auto mediante el cual se da por terminado el proceso y se dispone el archivo del expediente.

Improbación del remate, según lo estipulado en el artículo 529 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil, cuando el remate no consigna el saldo preciso, descontada la suma depositada para hacer postura y el impuesto que prevé el artículo 7 de la Ley 11/87 dentro del término de tres 3 días, o del acordado por las partes, se declarará improbadamente el remate. En la misma providencia se decretará la pérdida de la suma del dinero depositado para hacer postura, a título de multa.

La entrega del bien rematado deberá efectuarse según lo señala el artículo 531 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil. el cual dispone *“si el secuestro no cumple la orden de entrega de los bienes dentro de los tres 3 días siguientes a aquel en que la reciba, el rematante podrá solicitar que el Juez se los entregue, en cuyo caso la diligencia deberá efectuarse en un plazo no mayor a quince días después de la solicitud. En este último evento, no se admitirán en la diligencia oposiciones ni será procedente alegar derecho de retención por la indemnización que corresponda al secuestro, la que será pagada por el Juez con el producto del remate, antes de entregarlo a las partes”*.

LIMITE DE EMBARGOS

“Como el embargo tiene como finalidad garantizar la satisfacción de la obligación que se cobra, y su efecto es el de sacar los bienes del comercio de tal manera que no puedan ser trasladados a un tercero, con el fin de evitar un perjuicio injustificado al ejecutado, los embargos y secuestros deberán estar limitados a lo necesario; Para el cobro administrativo coactivo, el límite máximo está previsto en el artículo 838 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. “El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses, incluidas las costas prudencialmente calculadas”.

Tratándose de un bien que no se pueda dividir sin sufrir menoscabo o disminuir gravemente su valor o utilidad, deberá ordenarse su embargo aun cuando su valor supere el límite antes anotado.

De otra parte, la Ley 1066 de 2006, adicionó un artículo al Estatuto Tributario Nacional, el 837-1, el cual se ocupa, entre otras cosas, de establecer un nuevo límite de inembargabilidad, esta vez relacionado con las cuentas de ahorro, de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente. Así mismo, dispuso que dicho límite no sea aplicable en el caso de procesos de cobro coactivo adelantados contra personas jurídicas. En relación con este último caso, limita la posibilidad de disposición de los dineros embargados en cuentas bancarias por parte de la entidad ejecutora cuando el valor en ejecución sea objeto de discusión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La entidad ejecutora podrá disponer del dinero objeto de embargo una vez haya quedado demostrada la acreencia a su favor, o bien porque se hayan vencido los términos legales de los que dispone el interesado para ejercer las acciones judiciales procedentes. Es posible también que el pago de la obligación en ejecución se

*garantice mediante caución prestada u ofrecida por el ejecutado a satisfacción del ejecutante.*³⁵

EXCESO DE EMBARGO

Cuando se decreta un embargo se puede estar inmerso en un exceso de embargo a lo cual lo regula el Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. en el artículo 838, *si efectuado el avalúo de los bienes, su valor excediere del doble de la deuda más sus intereses, el funcionario ejecutor deberá reducir el embargo de oficio o a solicitud del interesado. Esta reducción procede una vez esté en firme el avalúo de los bienes pero, tratándose de dinero o de bienes que no necesitan avalúo, como aquellos que se cotizan en bolsa, basta la certificación de su cotización actual o del valor predeterminado.*

La reducción deberá producirse antes que se decrete el remate, mediante providencia que se comunicará al deudor, al secuestre si lo hubiere, y a las personas o entidades que deban cumplir con la orden de embargo. La reducción podrá efectuarse siempre que no implique división de un bien indivisible o que siendo divisible, la división no genere menoscabo o disminución grave de su valor o utilidad.”

LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Procede cuando:

- se encuentran probadas las excepciones.
- el deudor en cualquier etapa del proceso cancela todas las obligaciones.
- el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo ante la jurisdicción contenciosa.

³⁵Manual de Cobro Coactivo-Comisión Nacional del Servicio Civil-Pág 67 2007: Bogotá D.C.

- es admitida la demanda ante la jurisdicción contenciosa, contra la resolución que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución, siempre y cuando se preste garantía cambiaria o de compañía de seguros por el valor adeudado.
- se otorgue una facilidad de pago, en cualquier parte del proceso, si el deudor presenta una garantía que respalde la obligación.
- prospere la oposición a las medidas cautelares.
- se ordene en la reducción de embargos.
- Cuando se extinga la obligación.
- se hubiera embargado un bien inembargable.
- en un proceso de concordato, la autoridad lo ordene

6. RECURSOS EN LA JURISDICCION COACTIVA

Por tratarse de actuaciones de trámite, no se admiten recursos a excepción de la Resolución que rechaza las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución, así lo señala el artículo 833-1 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, el legislador a determinado que esta es la única resolución que admite recurso dentro del proceso de cobro coactivo, toda vez que se le da una oportunidad para controvertir la decisión del funcionario ejecutor.

Y aplicar así el debido proceso, y su derecho de contradicción, como se vio en el capítulo de las excepciones, estas son de carácter taxativo y deben ser alegadas dentro de la oportunidad procesal, se pueden rechazar las excepciones cuando estas no son las que están estipuladas dentro del artículo 831 del ibídem, otro ejemplo cuando las presentó fuera del termino de los 15 días. Entre otros casos.

INTERVENCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

El artículo 835 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario establece que la única providencia del proceso administrativo de Cobro Coactivo susceptible de ser demandada ante la Jurisdicción Contencioso administrativa, es la resolución que ordena seguir adelante la ejecución cuando ha declarado no probadas las excepciones propuestas por el ejecutado. Esto significa que cuando el ejecutado no propone excepciones y en la resolución de la que hablamos simplemente se ordena seguir adelante con la ejecución, tal providencia no puede ser demandada ante la jurisdicción contenciosa.

Así las cosas se observa que contra esta resolución es la única que admite recurso.

La ley 6 de 1992, en su artículo 79 introdujo el artículo 849-1 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, señala "*Cuando se presenten errores en el procedimiento de cobro coactivo, estas pueden ser subsanadas de plano en cualquier término hasta antes que se profiera resolución aprobando el remate*", y puede efectuarse dicha subsanación a petición de parte o de oficio.

Estas irregularidades se consideran saneadas cuando a pesar de ella el deudor actúa dentro del proceso y no la alega y, en todo caso cuando el acto cumplió la finalidad y no se violó su derecho de defensa.

7. INTERRUPCION Y SUSPENSION DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO.

INTERRUPCIÓN

Hay que tener claro que la interrupción del proceso es diferente a la interrupción de la prescripción, la primera hace alusión a la interrupción procesal en nada afecta la obligación, en la prescripción si se ve afectada la obligación como tal, la

interrupción del proceso es la paralización de la actividad procesal, por la ocurrencia de un hecho al que la ley señala para el caso.

Así lo establece el Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil en los artículos 168 y 169 indica que la muerte o enfermedad grave de alguna de las partes, de sus apoderados o la exclusión o suspensión del ejercicio profesional de abogado, da lugar a la suspensión del proceso a partir de la ocurrencia del hecho. Durante la interrupción del proceso no correrán términos y no puede ejecutarse ningún acto procesal; debe ser declarada mediante auto una vez se conozca la situación que genera la interrupción.

En todo caso, teniendo en cuenta lo relativo a las irregularidades procesales en el procedimiento administrativo de Cobro Coactivo, y a lo establecido por el artículo 849-1 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, si la parte favorecida con la interrupción actúa en el procedimiento administrativo de cobro después de que esta se produzca, sin que alegue la irregularidad procesal, esta se sana.

SUSPENSIÓN

Es de aclarar que la interrupción genera la suspensión del proceso de cobro coactivo, también hay que hacer la diferenciación a que hace lugar que la suspensión del proceso es distinta a la suspensión de la prescripción.

Adicionalmente lo señala así el artículo 841 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario. *“se suspende el proceso cuando se celebra un acuerdo de pago, En cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.*

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento del acuerdo de pago, deberá reanudarse el procedimiento si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.”³⁶

En cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento del acuerdo de pago, deberá reanudarse el procedimiento si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.

Son causales de suspensión las contempladas en el Estatuto Tributario, las siguientes:

CONCORDATO: según los artículos 827 y 845 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario, por la admisión del deudor a concordato. La suspensión se extiende hasta el momento en que se declare fracasado el concordato, caso en el cual se reanudaría el proceso de cobro, pero si el concordato prospera, se satisfacen las obligaciones tributarias sin necesidad del proceso administrativo de Cobro Coactivo. En la providencia que disponga la suspensión se debe ordenar el levantamiento de las medidas cautelares y posteriormente la Entidad Administrativa se hará parte en el concordato como lo indica el artículo 845 del ibídem.

En los procesos de quiebra, sucesión, liquidación y concurso de acreedores, la entidad debe intervenir en el proceso correspondiente sin necesidad de la suspensión del proceso administrativo de Cobro Coactivo, pues según el artículo 849 del estatuto Tributario, está facultada para continuar con el proceso de cobro.

³⁶ DECRETO 624 DE 1989-Estatuto Tributario Artículos 827 y 845 Legis Décimo Cuarta Edición-2007-

FACILIDAD DE PAGO: si al ejecutado o a un tercero en su nombre se les otorga una facilidad de pago en cualquier etapa del proceso administrativo de Cobro Coactivo, antes del remate, se suspende el proceso, lo anterior de acuerdo al artículo 841 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario; la suspensión va hasta la ejecutoria de la resolución que declare el incumplimiento del acuerdo de pago. En cuanto a las medidas cautelares, es discrecional para la administración el levantamiento de las mismas.

PREJUDICIALIDAD: cuando hay prejudicialidad penal y a juicio del ejecutor la decisión que adopte la jurisdicción penal deba influir en la suerte del proceso administrativo de Cobro Coactivo, como ocurre por ejemplo con recibos de pago que el funcionario tacha de falsedad o liquidaciones privadas que el ejecutado dice no haber firmado, y otros eventos, se suspende el proceso hasta la ejecutoria de la sentencia de la justicia penal.

ACUMULACIÓN: cuando hay acumulación de procesos o de títulos en el proceso, se da lugar a suspender el proceso más adelantado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 159 del Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil.

Es importante resaltar las causales que NO suspenden el término de la prescripción.

Así lo consagra el artículo 818 del Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario en el cual señala tres causales de suspensión del término de prescripción que no suspenden el proceso administrativo de cobro, pero en estos eventos no se adelanta la diligencia de remate. Las causales son:

- Solicitud de revocatoria directa: se suspende desde que se solicita la revocatoria directa del acto administrativo, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición.
- Solicitud de restitución de términos: se suspende desde que se solicita la revocatoria directa del acto administrativo, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición.
- Demanda ante la jurisdicción contenciosa: cuando se demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa la resolución que resuelve desfavorablemente las excepciones y ordena continuar adelante con la ejecución, se suspende hasta la ejecutoria del fallo del contencioso administrativo.

En los casos anteriores como no se suspende el procedimiento administrativo de Cobro Coactivo, el funcionario ejecutor puede realizar acciones propias del proceso, como continuar con la investigación de los bienes del deudor, decretar las medidas de embargo y secuestro, ordenar avalúos, y otros actos que no incluyen la diligencia de remate.

8. TERMINACION DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO

La forma principal de extinguir la obligación es el pago total, esta forma de terminación se presenta antes de la diligencia de remate del bien que garantiza la solución de la obligación, y previamente se debe hacer la liquidación del crédito y costas.

El proceso de cobro administrativo coactivo puede terminar por diferentes causas, así:

- Por el pago de la totalidad de las obligaciones en cualquier etapa del proceso, hasta antes del remate, caso en el cual, el funcionario ejecutor dictará AUTO DE TERMINACIÓN del proceso y dispondrá la

cancelación de los embargos y secuestros si no tuviere embargado el remanente.

- Por revocatoria del título ejecutivo, lo cual puede suceder cuando el demandado ha solicitado por la vía administrativa la revocatoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo y le fallaron a favor. En este evento, el funcionario ejecutor procederá a Revocar el mandamiento de pago, declarando terminado el proceso y ordenando el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo del proceso.
- Por prosperar una excepción en relación con todas las obligaciones y los ejecutados, caso en el cual la TERMINACIÓN DEL PROCESO se ordenará en la misma resolución que resuelve las excepciones;
- Por haber prosperado las excepciones.
- Por encontrarse probados alguno de los hechos que dan origen a las excepciones, aunque estos no se hubieren interpuesto, caso en el cual se dicta un AUTO DE TERMINACIÓN, que además de dar por terminado el proceso, ordena el levantamiento de las medidas cautelares, el desglose de los documentos a que haya lugar, el archivo del expediente y demás decisiones pertinentes. Este auto será notificado al contribuyente, dicho auto será motivado, y se dejarán claramente expuestas las razones de la terminación.
- Por declaratoria de nulidad del título ejecutivo o de la resolución que decidió desfavorablemente las excepciones.
- Por prescripción o remisión. La resolución que ordene la Remisión de obligaciones o su Prescripción, ordenará igualmente la terminación y archivo del proceso coactivo si lo hubiere, o el archivo de los títulos si no se hubiere notificado el mandamiento de pago.
- Por haberse suscrito Acuerdo de Reestructuración de pasivos de que trata la Ley 550 de 1999 o un acuerdo de reorganización de que trata la ley 1116 de 2006.

Una vez verificado el pago, la compensación u otra cualquiera forma de extinguir las obligaciones, es necesario terminar el proceso y archivar los expedientes de cobro.

Si se conforma expediente, pero no se notificó el mandamiento de pago, se concluirá la gestión con un AUTO DE ARCHIVO, que será de cúmplase. Además del archivo, en esta providencia se resolverán todas las situaciones pendientes, como el levantamiento de medidas cautelares, de las medidas de registro previstas en el artículo 719-1 y demás decisiones que se consideren pertinentes, caso en el cual se comunicará el auto a las entidades correspondientes y al contribuyente.

Cuando se ha iniciado proceso de cobro administrativo coactivo, una vez verificada cualquiera de las situaciones que dan lugar a la extinción de las obligaciones o a la terminación del proceso, se dictará AUTO DE TERMINACIÓN DEL PROCESO. En la misma providencia se ordenará el levantamiento de los embargos que fueren procedentes, y el endoso y entrega de los títulos ejecutivos que sobren, y se decidirán todas las demás cuestiones que se encuentren pendientes.

En la misma providencia puede decretarse el ARCHIVO una vez cumplido el trámite anterior.³⁷

Si el deudor nunca pagó, y los bienes que garantizaban el crédito fueron rematados y su valor se encuentra ya consignado a órdenes de la entidad correspondiente, el Funcionario Ejecutor elaborará la liquidación definitiva del crédito, si existiere remanente lo devuelve al deudor, siempre y cuando no se esté adelantando otro cobro y se haya ordenado por otra autoridad competente el

³⁷ Manual de Cobro Coactivo Comisión Nacional del Servicio Civil- pág 105-2007:Bogotá D.C.

embargo de dichos remanentes y finalmente profiere la resolución ordenando la terminación y el archivo del proceso de cobro coactivo.

9. DEBIDO PROCESO, IGUALDAD PROCESAL, IMPARCIALIDAD Y CONTRADICCIÓN

Es importante entrar a explicar estos derechos y principios reguladores del ordenamiento jurídico colombiano, estos deben estar presentes en toda actuación judicial, administrativa, policiva entre otras; es relevante señalar que el derecho al debido proceso es de carácter constitucional, y los demás son tomados como principios del Derecho Procesal, por consiguiente entro a explicar cada uno de este derecho fundamental y principios procesales de la siguiente manera:

a. DEBIDO PROCESO:

La jurisdicción coactiva sí constituye una prerrogativa que gozan algunas entidades de derecho público para cobrar créditos a su favor, pero no es un sistema que permita a las entidades la violación del derecho debido para el ejecutado. Si la Administración llegare a violar el debido proceso dentro de procedimientos de jurisdicción coactiva, caben los correctivos jurisdiccionales.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, señala el Debido Proceso, indicando que se aplicará a todas las actuaciones administrativas y judiciales. *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la

asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*³⁸

Se garantiza el derecho del debido proceso, poniendo en conocimiento de la parte ejecutada las diferentes actuaciones que dentro del trámite del proceso administrativo de cobro coactivo se han proferido desde la etapa persuasiva, de conformidad con los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo y las demás normas concordantes con la materia; es de aclarar que las entidades estatales no puede ejercer funciones sin ceñirse a los trámites establecidos en las leyes colombianas, por tal razón y siguiendo dichos parámetros se respeta y se garantiza este derecho constitucional.

b. IGUALDAD PROCESAL

Este principio del derecho procesal, se desprende del Derecho constitucional al Debido Proceso, ya que la Carta Política así lo manda, se debe aplicar el debido proceso a cualquier actuación judicial o administrativa.

Aplicando esta igualdad procesal, se hace referencia a que los sujetos tanto activos como pasivos, que actúan dentro del proceso de cobro coactivo, tengan las mismas condiciones al momento de su actuar.

Esta igualdad procesal viene enmarcada dentro de la Norma de Normas al señalar en su artículo 13 ibídem *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

³⁸ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA- Artículo 29 pág 27 Ed. Leyer Vigésima Séptima 2009

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”³⁹

Como se puede observar este principio a la igualdad viene enunciado desde la constitución política, dentro del preámbulo ya se hace énfasis a la igualdad, esa igualdad de la cual gozamos todos los ciudadanos colombianos. A consecuencia de lo anterior el proceso de cobro coactivo no puede ser la excepción de aplicar el ordenamiento jurídico colombiano, ya que esta facultad es atribuible únicamente a las entidades estatales.

c. IMPARCIALIDAD

Consagrado este principio en el artículo 3 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo., se refiere a *“las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen entre ellos.”*

Ya que dentro del procedimiento de cobro coactivo el estado actúa como Juez y parte, es muy importante que este ceñido al ordenamiento jurídico colombiano, por ello el legislador en su sabia apreciación ordena que la finalidad de los procedimientos es asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún tipo de discriminación, por sexo, raza, color, estirpe, religión, etnia, este principio está respaldado constitucionalmente en el preámbulo, artículo 2, artículo 5 y artículo 13.

³⁹ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA- Artículo 13 pág 18 Ed. Leyer Vigesima Septima 2009

La imparcialidad definida por la Real Academia de la Lengua Española es definida como *“Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.”*⁴⁰

Así las cosas este principio es de suma importancia para la administración de justicia, habida cuenta que se refiere a la neutralidad con la que deben actuar los administradores de justicia en cada una de sus actuaciones.

d. CONTRADICCIÓN

Este principio del derecho procesal consagrado en el artículo 3 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo. hace mención a la oportunidad que tienen los interesados dentro de la actuación jurídica o administrativa para conocer y controvertir las decisiones por los medios legales establecidos para el caso, por traer un ejemplo para la aplicación de este principio es el termino con el que cuenta el ejecutado para proponer las excepciones contra el mandamiento de pago, en concordancia con el principio de la igualdad procesal toda vez que la entidad ejecutante profiere una actuación y debe aplicar el principio de la publicidad para que ese acto sea oponible a terceros y pueda entrar el ejecutado o el interesado y controvertir la decisión.

El Juez no podrá definir una situación jurídica, si la persona en contra de quien ha sido propuesto no ha tenido oportunidad de ser oída.

Respaldado Constitucionalmente en el artículo 29, en el cual señala que (...) *“Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; **a presentar pruebas y a controvertirlas que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria,** y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. “*

⁴⁰ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA-[http/ www.rae.es/imparcialidad](http://www.rae.es/imparcialidad)

10. CONCLUSIONES

El Cobro Coactivo Administrativo, es aquella facultad otorgada por la Constitución y la Ley a las entidades del Estado, para que hagan efectivas las obligaciones que se encuentren a su favor, es un procedimiento que no es muy conocido pero es de suma importancia, ya que con él se garantiza el recaudo efectivo de las obligaciones dejadas de cancelar y con este recaudo se garantiza el funcionamiento del Estado en general.

El fundamento del juicio ejecutivo en la jurisdicción coactiva, son los actos de soberanía que ejerce el estado y demás entidades de Derecho Público por medio de las cuales establecen tributos o contribuciones, lo que persigue esta figura es un recaudo efectivo para el sostenimiento del Estado; el trámite es similar al proceso ejecutivo que se realiza en el derecho privado pero hay que tener en cuenta que en el tema de los embargos y secuestros, dependiendo la obligación que se esté cobrando cuenta con la prelación legal.

La jurisdicción coactiva es un procedimiento en el cual el estado hace efectivas sus obligaciones, garantizando en cada etapa el debido proceso constitucional y con este recaudo se garantiza el funcionamiento del Estado, en un deber ser no debería de existir, toda vez que cada asociado debe saber cuáles son sus obligaciones con el Estado.

El cobro coactivo como es definido en la sentencia del 30 de Agosto de 2006- Sección Tercera del Consejo de Estado M.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez, Referencia Proceso No. 17001-23-31-000-1993-09034-01 (14807), la Ley excepcionalmente podrá atribuir funciones jurisdiccionales, en materias precisas a autoridades administrativas determinadas, como se trata de una atribución excepcional, requiere que este consagrada de manera expresa, la asignación de funciones jurisdiccionales a la administración; de otro modo, se entiende que se

trata de funciones administrativas, aunado a lo anterior en el procedimiento de cobro coactivo su finalidad es diferente a la de los demás, ya que su objeto no es el de declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya existe reconocido en un título ejecutivo perfeccionado antes de que exista la relación jurídico procesal. La finalidad del cobro coactivo es hacer exigible obligaciones que cumplan con los requisitos estipulados en la norma y así cumplir con los fines estatales.

Pensar que al utilizar el vocablo jurisdicción para referirse al cobro coactivo y sentencia para hacer mención a las resoluciones que allí se tramitan, no quiere decir ello que se esté asignando una función jurisdiccional a la administración, como se explicó anteriormente, las actuaciones dentro del proceso de cobro coactivo son de trámite y no admiten recurso alguno, el legislador asigno funciones para que las entidades públicas, recauden los valores pendientes que cada asociado tenga pendiente con ello se garantiza el cumplimiento de los fines estatales.

Con lo anteriormente explicado no quiere decir que no se ejerza un control jurisdiccional, por el contrario como lo ha sostenido el Consejo de Estado Sección Cuarta, se ejerce control jurisdiccional sobre dicha actuación administrativa, cuando la jurisdicción contenciosa administrativa conoce las acciones que se formulan contra la resolución que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución en los procesos de jurisdicción coactiva de carácter tributario, no se limita únicamente a este acto, si no es extensivo a los demás actos que se presentan dentro del trámite del proceso de cobro coactivo.

La jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo, conforme a las normas de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 562 del Código de Procedimiento Civil.

La jurisdicción coactiva es un híbrido entre función jurisdiccional y función administrativa, toda vez que para la creación del título ejecutivo base de la posterior ejecución requiere el agotamiento de la vía gubernativa y esta se

encuentra regulada en la parte Administrativa, entendida como función administrativa la facultad que tienen las entidades públicas, agotar los requisitos propios para la creación del título y una vez e tenga constituido en legal forma y se hayan agotado los procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, necesitará apoyarse de toda la parte jurisdiccional entendida como el proceso coactivo como tal, cada una de las etapas descritas en el cuerpo del presente trabajo.

Es importante señalar que ni la jurisprudencia ni la doctrina han podido unificar los criterios sobre la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva, hasta el momento es entendida como una función administrativa propiamente dicha.

Ahora a manera de ejemplo y demostrar los resultados del cobro coactivo señalaré a una de las entidades públicas que ejerce el cobro coactivo para hacer efectiva sus obligaciones; el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL HOY EN LIQUIDACION, facultado por el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, el cual establece que la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará merito ejecutivo y el artículo 57 ibídem, el cual indica que las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos, a su vez el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, las directrices internas mediante el Acuerdo 172 del 10 de Diciembre de 1997, Modificado por el Acuerdo 539 de 2012, La Resolución No. 2176 del 10 de Noviembre de 2004, y la Resolución No. 0035 del 12 de Enero de 2012 de la Dirección Jurídica Nacional del Instituto de Seguro Social hoy en Liquidación. Y la Ley 1066 de 2006.

El Instituto de Seguro Social hoy en Liquidación, adelanta la gestión de cobro coactivo a través de la Gerencia Nacional de Recaudo-Oficina Nacional de Cobro Coactivo, y con el fin de adelantar los procesos suscribieron contratos con firmas externas para la sustanciación y adelantamiento de cada una de las etapas del cobro coactivo.

Razón por la cual los datos que a continuación señalaré son netamente informativos y de carácter pedagógico y fueron obtenidos con corte al 15 de Noviembre de 2012, y hacen parte de un Contrato suscrito con una firma externa de cobranzas, se hace la aclaración que los valores que a continuación se señalan son presuntos, por tratarse de deudas presuntas:

SECCIONAL	No. Procesos	ASIGNADO	RECAUDO.	%REC
ANTIOQUIA	434	\$ 6,609,209,174.00	771722045	12%
ATLANTICO	224	\$ 3,584,756,006.00	\$ 824,632,080.31	23%
BOLIVAR	54	\$ 2,414,366,128.00	\$ 204,703,598.00	8%
BONOS PENSIONALES	324	\$ 38,012,897,926.00	\$ 2,811,443,523.95	7%
CAUCA	17	\$ 228,604,529.00	\$ 173,000,000.00	76%
CORDOBA	39	\$ 3,093,551,763.00	\$ 280,748,162.00	9%
CUNDINAMARCA	795	\$ 11,892,491,715.00	\$ 174,458,376.81	1%
CUOTAS PARTES	124	\$ 35,742,007,704.00	\$ 18,056,000,325.00	51%
GUAJIRA	24	\$ 536,646,610.00	\$ 385,320,000.00	72%
MAGDALENA	389	\$ 5,799,996,595.00	\$ 961,102,311.00	17%
NARIÑO	88	\$ 247,508,162.00	\$ 231,577,200.00	94%
NORTE DE SANTANDER	171	\$ 1,044,397,738.00	\$ 854,339,493.00	82%
SANTANDER	306	\$ 3,156,564,993.00	\$ 372,732,549.52	12%
TOLIMA	97	\$ 1,011,290,680.00	\$ 66,584,030.00	7%
VALLE	1081	\$ 26,839,759,722.00	\$ 585,231,277.85	2%
Total general	4167	\$ 140,214,049,445.00	\$ 26,753,594,972.44	19%

Como se puede observar en el cuadro de recaudo se nota la eficacia de la jurisdicción coactiva, para hacer efectivas las obligaciones, en este caso se está garantizando el Derecho a la Seguridad Social, consagrado en el artículo 48 de la Carta Política de 1991, garantizando así uno de los fines estatales.