

**EL PROCESO COACTIVO A CARGO DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES
EN COLOMBIA**

CARLOS FERNANDO LÓPEZ ARANGO
HAROL ANDRÉS AYALA SEGURO

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO
MEDELLÍN
2018

**EL PROCESO COACTIVO A CARGO DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES
EN COLOMBIA**

Presentado por:

CARLOS FERNANDO LÓPEZ ARANGO

HAROL ANDRÉS AYALA SEGURO

Trabajo presentado como requisito para optar al título de
ESPECIALISTA EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORANEO

Asesor:

DÍMARO ALEXIS AGUDELO MEJÍA

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO

MEDELLÍN

2018

Contenido

	Pág.
<i>Introducción</i>	6
<i>1. Naturaleza del proceso de cobro coactivo y las actuaciones de la administración municipal</i>	8
1.1. Naturaleza jurídica del proceso de cobro coactivo	8
1.2. Características de la jurisdicción coactiva.....	16
1.3. La jurisdicción coactiva a nivel municipal.....	19
1.4. Clasificación de los procesos relativos a la jurisdicción coactiva.....	20
<i>2. Contenidos normativos relacionados con el cobro coactivo por parte de las administraciones municipales y las diferentes dependencias a las cuales les compete dicho cobro</i>	22
2.1. Competencia funcional del procedimiento coactivo.....	22
2.2. Cuantías en el procedimiento de cobro coactivo	25
2.3. Término de prescripción de la acción de cobro.....	26
2.4. Vías para discutir los Títulos Ejecutivos Fiscales	29
2.5. Acumulación de pretensiones y de procesos	33
2.6. Representación del deudor y su prueba	34
2.7. Mandamiento ejecutivo.....	35

2.8.	Notificación del Auto Ejecutivo	36
2.9.	Vínculo de deudores solidarios.....	37
2.10.	Ejecutoría de los actos administrativos	42
2.11.	Término para pagar o presentar excepciones	43
2.12.	Orden de ejecución	47
2.13.	Intervención de lo Contencioso Administrativo	48
2.14.	Medidas cautelares o preventivas	50
2.14.1.	Reducción o límites de los embargos.....	53
2.14.2.	Prelación de embargos	54
2.14.3.	Levantamiento de medidas cautelares	56
2.14.4.	Oposición al secuestro en el proceso ejecutivo común.....	57
2.15.	Avalúo de bienes	58
2.16.	Remate de bienes	60
2.17.	Comisiones.....	62
2.18.	Suspensión e interrupción del proceso de cobro coactivo	62
2.19.	Acuerdo de pago	63
2.20.	Cobro de garantías	65
2.21.	Recursos en el proceso de cobro coactivo.....	65
2.22.	Gastos en el proceso de cobro coactivo.....	66
2.23.	Cobro de los títulos ejecutivos fiscales ante la jurisdicción ordinaria	66

2.24.	Irregularidades procesales.....	67
2.25.	Proceso contra entidades públicas	68
2.26.	Terminación del proceso de cobro coactivo	68
2.27.	Jurisdicción coactiva y acción de tutela.....	69
3.	<i>El cobro coactivo en la realidad jurídica y social de las administraciones municipales ...</i>	70
	<i>Referencias</i>	78

Introducción

Antes de la vigencia de la Constitución de 1991 la jurisprudencia había establecido que la función coactiva correspondía una actuación de carácter administrativo. En desarrollo de los privilegios exorbitantes que se le reconocen a la Administración, el Consejo de Estado, en 1969, cambió su criterio y reconoció el carácter judicial a las actuaciones adelantadas dentro del proceso coactivo.

La Constitución de 1991 otorgó función jurisdiccional excepcional a entes administrativos, en los términos de la ley, pero la nueva jurisprudencia de la Corte Constitucional ha mantenido el criterio de ser esta función una de carácter administrativa y no jurisdiccional.

En todo caso, no puede tenerse vacilación que las sentencias proferidas por aquellos que ejercitan jurisdicción coactiva posee la misma naturaleza jurídica de las que declaran en juicio ejecutivo los jueces de la rama jurisdiccional del poder público y que estas constituyen un auténtico proceso judicial de ejecución y no un mero trámite gubernamental como por ejemplo aquellos que efectúan los funcionarios de la rama ejecutiva en desarrollo de sus propias facultades y dentro del ámbito normal de esta rama.

Según el artículo 825-1 del Estatuto Tributario, el cobro coactivo se debe realizar mediante procedimiento administrativo; aunque el problema de este asunto radica en que también es admisible el proceso ejecutivo, pero sólo en ciertos casos, si se determinan de acuerdo al artículo

828 del mencionado estatuto, por lo cual resulta de todo esto que no existe claridad determinante aún que permita establecer el procedimiento específico que corresponda al cobro coactivo como tal. Es más, en muchas ocasiones, y es el tema que nos compete aquí, el cobro coactivo se realiza no teniendo en cuenta el debido proceso, con ello perjudicando al administrado y cometiendo además afectaciones al debido proceso dentro del Proceso Administrativo Coactivo.

No basta entonces para darle claridad a lo anterior con tener en cuenta únicamente la disposición normativa que se profiere en el Estatuto Tributario; también son necesarios los pronunciamientos proferidos mediante sentencia y expedidos por las altas cortes estatales y todo ello debe seguir un estudio de la teoría del cobro coactivo, no sólo a la luz del derecho colombiano, sino también desde la perspectiva del derecho comparado.

1. Naturaleza del proceso de cobro coactivo y las actuaciones de la administración municipal

1.1. Naturaleza jurídica del proceso de cobro coactivo

El Consejo de Estado colombiano, señala la Corte Constitucional (2000), hizo referencia por primera vez en pronunciamiento del año 1969 a la naturaleza de la jurisdicción coactiva de la siguiente forma:

La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas relacionados 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 especiales, 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 han nacido en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizá esa la diferencia más sustancial y trascendente que existe entre el juicio ejecutivo dentro del derecho privado y los que se siguen por la jurisdicción coactiva; el fundamento de aquellos son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de éstos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público y por medio de los cuales establecen tributos y contribuciones (Corte Constitucional, 2000, Sentencia C-666).

Igualmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto emitido en el año de 1980 señaló al respecto de la naturaleza jurídica del proceso coactivo que:

La jurisdicción coactiva tiene por objeto permitirle a una persona pública iniciar y adelantar por sí 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, por lo mismo, de un procedimiento instituido para hacer más expedito el cobro de algunos de los créditos de las personas públicas (Contreras, 2012, p. 15).

En 1996, específicamente en Auto del 19 de septiembre, el Consejo de Estado consideró que el proceso de cobro coactivo, tal y como lo establece la Constitución Política de 1991 (art. 116, inc. 3), se trata de una función jurisdiccional ejercida por empleados administrativos a quienes la ley expresamente se las otorga.

En Sentencia del 8 de noviembre de 2002 el mismo Consejo de Estado manifestó lo siguiente:

La jurisdicción coactiva constituye una potestad especial de la administración, que le permite adelantar ante sí el cobro de los créditos a su favor originados en multas, contribuciones, alcances fiscales determinados por las contralorías, obligaciones contractuales, garantías, sentencias de condena y las demás obligaciones que consten en un

título ejecutivo, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional. Esa potestad obedece a la necesidad de recaudar de manera expedita los recursos económicos que le legalmente le corresponden y que son indispensables para el funcionamiento y la realización de los fines de las entidades del Estado (Consejo de Estado, 2002, Sentencia del 8 de noviembre).

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-666 de 2000, anteriormente mencionada, al respecto manifestó de la naturaleza jurídica del cobro coactivo declaró lo siguiente:

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

La finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado. La conversión de las entidades vinculadas en "jueces" y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales (Corte Constitucional, 2000, Sentencia C-666).

La Corte Suprema de Justicia, por su lado, a través de providencia del 5 de octubre de 1989, dice la Corte Constitucional (2000), dijo que la jurisdicción coactiva:

(...) 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 exigir su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación la ha incumplido parcial o totalmente (Corte Constitucional, 2000, Sentencia C-666).

Sin embargo, en los salvamentos de voto de dicho fallo se estipuló lo contrario.

En 1994 la Corte Constitucional, específicamente en Sentencia T-459, se acogió al criterio defendido por los magistrados que efectuaron los salvamentos de voto en la providencia del 5 de octubre de 1989 de la Corte Suprema; también en otras providencias como la C-919 de 2002, la C-799 de 2003, la T-396 de 2005 y la T-604 de 2005, la mencionada Corte ha manifestado que se debe considerar como actividad administrativa la función de la jurisdicción coactiva.

Según Escobar (2014), respecto de la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva ha habido discusión, diferentes criterios asumidos, tanto por doctrinantes como por las altas cortes judiciales colombianas. Al respecto, es necesario precisar que la polémica ha girado en torno a qué debe entenderse por jurisdicción y cómo aclarar un concepto de otro, confrontado con el de administración.

Quintero y Prieto (1995), por ejemplo, han expuesto los distintos criterios respecto de la naturaleza de la jurisdicción: orgánico (poco válido), funcional o teleológico (la jurisdicción implica la actuación de la ley; su ejecución coactiva) y formal (el más adecuado: La jurisdicción es una institución jurídica mediante la cual un tercero imparcial decide un conflicto individual, imponiendo coactivamente el derecho).

Igualmente, los mencionados doctrinantes han hablado de las formas de ejercer la jurisdicción y señalan que tradicionalmente esa función de la soberanía estatal se entendió principalmente ejercida mediante el proceso cognoscitivo. Indican también la resistencia a esa idea doctrinaria, principalmente por parte de Enrico Allorio, jurista italiano, para quien la ejecución tiene carácter de jurisdicción sólo por conexión; para éste, la ejecución es extraña a la noción de cosa juzgada. También traen a colación Quintero y Prieto (1995), respecto de la mencionada resistencia, a Adolfo Alvarado Velloso, abogado, para quien la actividad de la ejecución es una función administrativa.

La teoría del proceso no la considera verdadera jurisdicción porque entiende que le hace falta el elemento de la terceidad. La jurisdicción coactiva consiste en el recaudo ejecutivo que la administración hace de sus derechos ciertos pero insatisfechos. Se presenta entonces la administración en ese pretendido proceso ejecutivo como juez y parte. Como juez ejecutor y como parte ejecutante.

La tutela ejecutiva que es la que hace efectivo el derecho cierto pero insatisfecho, no se considera por algunos autores, como Enrico Allorio, como verdadera jurisdicción, porque

entienden que la verdadera jurisdicción es la que dice el derecho, la que conoce del derecho sustancial oscuro para hacerlo claro en una sentencia merodeclarativa, constitutiva o de condena. La que soluciona conflictos intersubjetivos de intereses caracterizados por una pretensión resistida. En el proceso ejecutivo hay en cambio un derecho cierto y por lo tanto no hay conflicto en sentido propio. Por eso y con Carnelutti, se entiende que el proceso ejecutivo es jurisdicción apenas por conexión. Por eso el proceso ejecutivo, entendido como jurisdicción, se confía sólo a jueces, órgano jurisdiccional. Y aun cuando modernamente ese proceso ejecutivo se confía sólo a jueces, recuérdese que los equivalentes jurisdiccionales no tienen, de suyo, poder de imperium, históricamente no ha sido siempre así. Roma confiaba la ejecución al magistrado pretor que era un funcionario administrativo.

Este proceso de jurisdicción coactiva es un reducto histórico. Se entrega al que se denomina juez de ejecuciones fiscales, que la ley señala en cada rango de la administración, por ejemplo en el municipio existen como funcionarios de las tesorerías. En Impuestos Nacionales existen. El Consejo Superior de la Judicatura tiene los suyos; se les entrega ese proceso ejecutivo. Este proceso debería adelantarse por la jurisdicción de la contencioso administrativo... es un privilegio que se le otorga a la administración, este de ser ejecutor. Pero nótese que en tales procesos falta la terceidad, porque la administración es juez y parte. Del hecho de ser privilegio, resulta la taxatividad, por eso dice el Consejo de Estado que en caso de duda se debe acudir a la jurisdicción común contencioso administrativa (...) (Quintero, Prieto y Prieto, 2001, pp. 262-263).

La Corte Constitucional colombiana, específicamente en la Sentencia T-445 de 1994, señala que en el derecho español uno de los tipos de autotutela del Estado es la que tiene que ver con la ejecutoriedad de los actos administrativos; la autotutela de tipo ejecutivo, además eximir a la Administración de lograr una sentencia ejecutiva, la facultarla para usar directamente su propia coacción, sin que sea necesario obtener el apoyo de la coacción judicial.

Tanto la Corte Constitucional colombiana como el Consejo Superior de la Judicatura tienen dos criterios respecto a lo anterior. Para el Consejo Superior de la Judicatura, dice Contreras (2012), la satisfacción coactiva que hace el Estado de las obligaciones que los gobernados tienen para con el Estado es una verdadera jurisdicción; entendido este concepto en su sentido amplio, es decir, como el poder o autoridad que se tiene para aplicar las leyes a los casos particulares. La Corte Constitucional, por su parte, considera que el proceso de jurisdicción coactiva es de índole administrativa, en la medida en que su finalidad radica en hacer efectiva la orden de cobro de una obligación tributaria impuesta por parte de la administración; sin embargo, agrega que “esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva” (Corte Constitucional, 1994, Sentencia T-445).

Por su parte, para la Corte Suprema de Justicia colombiana se trata de una actividad administrativa cuyo ejercicio está reservado exclusivamente a los funcionarios investidos de tal jurisdicción; ésta no resulta de las funciones administrativas asignadas ni tampoco puede considerarse contenida en las mismas; en igual sentido se ha manifestado la Corte Constitucional; el Consejo de Estado la ha considerado función jurisdiccional. Sin embargo, en 2006 el Consejo de Estado manifestó que:

(...) el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de funcionarios administrativos y jurisdiccional en los eventos en que la ley obliga a remitir las decisiones o la resolución de los recursos a funcionarios de la esta índole (Consejo de Estado, 2006, Sentencia del 30 de agosto).

Azula (2009) considera, por su lado, que “la jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional ejercida por empleados administrativos, a quienes la Ley expresamente se la otorga, conforme a lo preceptuado por el art. 116 de la CP” (p. 319).

Un concepto doctrinario diferente al anterior y es el Escobar (2014), quien señala que partiendo del carácter del servidor público que ejerce la jurisdicción coactiva, perteneciente a la rama ejecutiva o administrativa, algunas veces a la judicial, es claro que al asumir una parte de las funciones que regularmente le corresponden a la rama judicial, está siendo protagonista de una situación excepcional. Por tanto, el recaudo y cobro efectivo de las deudas fiscales, según este doctrinante, no es función propia de la rama judicial, aunque está autorizada para ejercerla, pero en su parte administrativa.

Igualmente agrega el mencionado autor que la tradicional separación y tridivisión del poder no corresponde, ni técnica ni prácticamente, a la estructura real del Estado moderno, hoy bastante compleja. A pesar de que cada una de las ramas del Estado cumple una función específica, según la tridivisión de poderes ideada por Montesquieu, dichas ramas tienen separación orgánica, pero actúan en colaboración funcional; además, cada órgano o rama tiene

función preferente, pero también realiza las otras funciones; ocasionalmente también el legislador y los jueces administran; los administradores, así mismo, cumplen, eventualmente, funciones legislativas y jurisdiccionales; de igual modo, el legislador es, en ocasiones, juez; incluso, los particulares, actuando como conciliadores o árbitros, ejercen, transitoriamente, la función jurisdiccional.

1.2. Características de la jurisdicción coactiva

Son diversas las características del proceso coactivo; así por ejemplo, puede decirse que la jurisdicción coactiva fue erigida sólo por la Constitución y/o por la Ley, aunque existe un caso excepcional y es lo determinado por el inciso segundo del artículo 14 del Decreto 1604 de 1966, el cual faculta a la Nación, a los Departamentos, a los Municipios y al Distrito de Bogotá, para crear los cargos de los funcionarios que pueden conocer de los procesos de jurisdicción coactiva, por razones de deudas fiscales vinculadas con la contribución de valorización, pero sólo en cuanto a la tramitación administrativa; por lo tanto, se puede delegar esa competencia, y en parte crearla, a través de normas diferentes a la ley (Ordenanzas y Acuerdos).

Otra característica es que los funcionarios que pueden ejercer la jurisdicción coactiva están taxativamente señalados en la Constitución y en la ley.

Esta jurisdicción carece de un aparato judicial propio, el cual es reemplazado en situaciones concretas por un funcionario investido legalmente para ejercer dicha jurisdicción.

También adolece de un proceso propio, pues el que existe es una mezcla tomada del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

No existe dentro de dicha jurisdicción jerarquía alguna, es decir, ninguna organización vertical.

Esta jurisdicción únicamente procede para recaudar las obligaciones específicamente indicadas por las normas legales, las cuales son de tipo fiscal.

Una última característica es que los acreedores que pueden ejercer las acciones y las pretensiones en esta jurisdicción son sólo las entidades públicas o los particulares cuando realicen función administrativa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 104 en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se exceptúan, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, las empresas comerciales e industriales del Estado (art. 85) y las sociedades de economía mixta (art. 97), las cuales deben actuar ante la jurisdicción ordinaria para el cobro de obligaciones no tributarias (obligaciones civiles o mercantiles derivadas de contratos civiles o mercantiles, multas, sanciones, sentencias condenatorias, etc.; también para deudas generadas en contrato de mutuo, es decir, en préstamo de consumo).

La Ley 6 de 1992 establece que:

De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad (art. 112).

Por su parte, el Decreto 2174 de 1992 dispone que “para efectos de lo previsto en el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, entendiéndose por apoderados especiales aquellos distintos de los funcionarios abogados de la respectiva entidad u organismo” (art. 3).

El del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por su lado, establece con respecto al deber de recaudo y el cobro coactivo lo siguiente:

Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes (art. 98).

Como puede verse, y por razones restringidas y de interés público, tanto la Constitución Nacional como la ley permiten que sea el propio acreedor, es decir, el Estado, quien ejecute a su deudor.

De igual manera, según señala Escobar (2014), cabe destacar que las obligaciones o deudas fiscales que se pueden hacer efectivas a través de la jurisdicción coactiva son sólo las que se derivan de causas distintas a los contratos estatales; ello porque las que se produzcan como consecuencia de los contratos estatales son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, el cual señala que “(...) el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo” (Congreso de la República, Ley 80 de 1993, art. 75). Sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura, en Sala Jurisdiccional Disciplinaria, arbitrando un conflicto de jurisdicción, a través de fallo del 26 de febrero de 1998, indicó que los contratos que realiza la administración pública, como por ejemplo el de suministro, implican la ausencia de vínculo jurídico de los actos relativos a tal contrato con el estatuto de contratación administrativa, es decir, con la Ley 80 de 1993, lo cual implica que el conocimiento de los procesos ejecutivos vinculados con este tipo de contratos corresponde a la jurisdicción ordinaria.

1.3. La jurisdicción coactiva a nivel municipal

El Decreto 1333 de 1986, es decir, el Código de Régimen Municipal, en su artículo 155 replicó lo que ya había establecido la Ley 4 de 1913 (Régimen político y municipal), y es que la jurisdicción coactiva reside en los tesoreros. Por su parte, la Ley 49 de 1987 trasladó la jurisdicción coactiva del tesorero al respectivo jefe de la administración, es decir, el alcalde, y consagró la posibilidad de delegarla, lo que por lo general se hace, subdelegando, a su vez, en los

jueces de ejecuciones fiscales, aunque hay quienes dicen, de acuerdo con Escobar (2014), que tal subdelegación, no es generalmente aceptable.

De otro lado, y según el artículo 71 de la Ley 42 de 1993, las contralorías municipales ejercerán la jurisdicción coactiva.

Y la Ley 1551 de 2012, específicamente en el numeral 6 del literal d) del artículo 29 señala que los alcaldes municipales deben ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones que el municipio tiene a favor, aunque dicha función puede ser delegada en las tesorerías municipales.

1.4. Clasificación de los procesos relativos a la jurisdicción coactiva

Los procesos por medio de los cuales se ejerce la jurisdicción coactiva son el proceso ejecutivo fiscal, el proceso administrativo coactivo, el proceso coactivo fiscal-financiero y el proceso coactivo de la contribución de valorización.

Los lineamientos del proceso ejecutivo fiscal, o también denominado ejecutivo por jurisdicción coactiva, están regulados por el Código General del Proceso (proceso ejecutivo). Según el artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las Entidades Públicas deben ejercer el cobro coactivo; lo pueden desempeñar directamente o pueden acudir ante los jueces competentes; si ello es así, se entiende que está vigente el proceso ejecutivo fiscal. Ahora, de acuerdo con el inciso 2 del numeral 3 del artículo

100 del mencionado Código, es posible el cobro coactivo siguiendo lo relativo a los procesos ejecutivos en general.

Es de recordar que el artículo 843 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) prevé una competencia alternativa ante los jueces civiles del circuito; aunque Azula (2009) señala que ante este evento “el trámite que se surte es el previsto por el C. de P.C. (hoy C.G.P.), y no el Coactivo Administrativo (p. 325).

Con respecto al proceso administrativo coactivo, éste se surte, principalmente, para obtener el pago de obligaciones en favor de la DIAN, por la vía que establece el Estatuto Tributario y en sus normas complementarias; también se surte para el pago de tributos municipales y de sanciones relacionadas con ellos; igualmente se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, que trata sobre la facultad que tienen las entidades públicas de cobro coactivo y su respectivo procedimiento.

En cuanto al proceso coactivo fiscal-financiero, éste se tramita de acuerdo con lo establecido en la Ley 42 de 1993, en la Resolución Orgánica 5844 de 2007 y en la Resolución Orgánica 6372 de 2011.

Y el proceso coactivo de la contribución de valoración se guía hoy, según lo establecido por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, por lo dispuesto en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario.

2. Contenidos normativos relacionados con el cobro coactivo por parte de las administraciones municipales y las diferentes dependencias a las cuales les compete dicho cobro

Dice Escobar (2014) que el procedimiento coactivo es netamente administrativo, y posee unas competencias: funcional, territorial y para investigaciones tributarias.

2.1. Competencia funcional del procedimiento coactivo

Con respecto a la competencia funcional es de señalar que para demandar el cobro coactivo de las obligaciones por conceptos de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones a los que hace referencia el artículo 823 del Estatuto Tributario, son competentes los funcionarios que establece el artículo 824 del Estatuto Tributario, es decir, el Subdirector de Recaudación de la DIAN, los Administradores de Impuestos y los Jefes de las dependencias de Cobranzas, aunque también pueden realizar dicho cobro los funcionarios de las dependencias de Impuestos Nacionales.

Cabe anotar que los recaudos de impuestos nacionales fueron eliminados por el Decreto 1643 de 1991, a través del cual se organizó la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como Unidad Administrativa Especial.

Según el Decreto 4048 de 2008, el cual reestructuró la DIAN, a la Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas le compete “administrar y controlar las actividades relacionadas con el recaudo de los tributos nacionales, derechos de aduana y demás impuestos al Comercio Exterior (...)” (art. 24, núm., 1); igualmente, le corresponde “controlar el efectivo recaudo y consignación de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas, sanciones, intereses, recaudos y demás gravámenes efectuados por las entidades autorizadas para recaudar” (art. 24, núm. 3).

El artículo 5 del Decreto en mención establece que las Direcciones Seccionales cuentan con la División de Recaudo y Cobranzas y con la División de Gestión de Recaudos.

Según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades públicas a las que hacen alusión los artículos 98 y 104 de esta normativa están revestidas de la prerrogativa del cobro coactivo.

Se dispone además en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que para los procedimientos de cobro coactivo se deberán tener en cuenta las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular (art. 100).

En cuanto a la competencia territorial, dice el Estatuto Tributario que:

(...) se adelantará por la oficina de Cobranzas de la Administración del lugar en donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias o por la de aquélla en donde se encuentre domiciliado el deudor. Cuando se estén adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, éstos podrán acumularse (art. 825).

Lo señalado en relación con el proceso ejecutivo fiscal es válido con respecto a los sujetos y las partes, pero la diferencia está en que la entidad ejecutora es la DIAN, que a la vez delega la función coactiva.

Y en lo referente a la competencia para investigaciones tributarias, establece igualmente el Estatuto Tributario que “dentro del procedimiento administrativo de cobro los funcionarios de cobranzas, para efectos de la investigación de bienes, tendrán las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización (art. 825-1). Al respecto de este precepto, es válido tener en cuenta lo establecido en el Decreto 328 de 1995, el cual hace referencia a la

investigación de bienes, tanto a nivel local como nacional, del deudor principal y los deudores solidarios si los hay.

Aquí es importante aclarar que la Ley 1111 de 2006 modificó el artículo 868 del Estatuto Tributario y creó la Unidad de Valor Tributario (UVT) como “la medida de valor que permite ajustar los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligaciones administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, la cual se reajustará cada año según la variación del Índice de Precios al Consumidor para ingresos medios.

2.2. Cuantías en el procedimiento de cobro coactivo

De acuerdo con el Estatuto Tributario, en el procedimiento administrativo de cobro la cuantía es importante para garantizar la oportunidad en la actividad recuperatoria de la cartera morosa, según clasificación de que ella haga, como prioritaria o no, el Comité de Coordinación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (art. 849-3), aunque es importante señalar que en la actualidad esa Dirección se denomina Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. También las instancias Municipal o Distritales pueden determinar la actividad recuperatoria de la cartera morosa.

Así mismo, determina la clase de garantía que se exige en la resolución de acuerdo de pago que otorgue facilidades para la cancelación de impuestos, intereses y sanciones, si es que el Subdirector de Cobranzas o el correspondiente Administrador de Impuestos Nacionales, o la instancia competente municipal o distrital, o sus respectivos delegados, otorga plazo de hasta

cinco años, para el pago de la deuda a hacerse efectiva con tal procedimiento, pues si su valor, previo reajuste, anual y acumulativo, de los valores absolutos expresados en moneda nacional no es superior a los 3.000 UVT (el valor de la UVT para el año 2018 es de \$33.156 = \$99.468.000. El procedimiento de aproximaciones está establecido en el art. 868 del E.T.), aquella puede ser personal; en caso contrario, la misma ha de ser fideicomiso de garantía o garantía real, bancaria o de compañía de seguros, o consistir en ofrecimiento de bienes para sus embargo y secuestro.

2.3. Término de prescripción de la acción de cobro

De acuerdo con el Estatuto Tributario, la acción de cobro de las obligaciones fiscales tienen un tiempo de prescripción de cinco años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los

servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte (art. 817).

Cabe precisar que la prescripción de la obligación tributaria y la prescripción de la acción de cobro son dos cosas distintas; esta última es la que está prevista como excepción al mandamiento de pago en el artículo 831 del Estatuto Tributario y a la cual alude también el artículo 817 transcrito anteriormente.

También es de recordar que en el proceso civil común, la excepción de prescripción no puede decretarse de oficio, sino que debe ser alegada expresamente.

En el procedimiento administrativo coactivo, el artículo 817 del Estatuto Tributario antes de 2002 señalaba que la prescripción podría “decretarse de oficio o a solicitud del deudor”; sin embargo, dicha expresión fue derogada tácitamente por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, pero la Ley 1066 de 2006, específicamente en su artículo 8, restableció la posibilidad de que la prescripción pueda ser decretada de oficio.

Al respecto de lo anterior, el Consejo de Estado, señala Escobar (2014), ha dicho que la exigibilidad, momento de partida de la prescripción, comienza desde que, notificado el contribuyente del impuesto respectivo, han transcurrido para él los plazos legales para verificar el pago, según las normas correspondientes. Y en el evento de que el proceso no haya documento o prueba que indique cuándo fue notificado al contribuyente el impuesto correspondiente, la

única fecha cierta de la exigibilidad viene a ser la del propio reconocimiento que ha dado base a la actuación coactiva.

El Estatuto Tributario colombiano, destaca Contreras (2012) concede la competencia para fijar la prescripción a los Administradores de Impuestos y Aduanas respectivos; para las entidades territoriales, por ejemplo, la competencia está en cabeza del Gobernador o Alcalde o de algún funcionario que, de acuerdo a la organización administrativa y funcional, le haya sido concedida dicha función, con la peculiaridad que incluye la Ley 1066 de 2006, y es que ésta deberá ser decretada de oficio o a petición de parte.

De acuerdo con Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, siguiendo con lo que establece Escobar (2014), la obligación prescrita sólo constituye obligación natural, que en caso de pagarse no da derecho de repetición.

Este término de prescripción puede ser suspendido por el acuerdo de pago al que se refiere el artículo 841 del Estatuto Tributario, lo que implica, indudablemente, una prórroga del plazo para cancelar las deudas del ejecutado, el cual también puede interrumpirse por la notificación del mandamiento ejecutivo, según lo establecido en el artículo 818 del Estatuto Tributario, y por el otorgamiento de prórroga u otras facilidades de pago.

También es importante recordar respecto del término de prescripción de la acción de cobro que:

La normatividad sobre prescripción de la acción de cobro de obligaciones fiscales a favor de los municipios y distritos es, en razón de la remisión hecha por el artículo 66 de la ley 383 de 1997, la contenida en los artículos 817 a 819 del Estatuto Tributario. Los municipios y distritos no tienen autonomía para establecer un término de prescripción de la acción de cobro de las obligaciones fiscales a su favor, diferente del señalado en el artículo 817 del Estatuto Tributario, sino que deben sujetarse a éste (Consejo de Estado, 2002).

Ahora, un interrogante que surge es si puede haber prescripción de la acción de cobro aunque se encuentre vigente una medida cautelar. Según la DIAN, señala Escobar (2014), el embargo como medida cautelar tendiente a asegurar el pago de las obligaciones de plazo vencido objeto de cobro constituye un acto provisional que perdura mientras subsista el procedimiento administrativo de cobro, razón por la cual el artículo 837 del Estatuto Tributario establece que deberá decretarse dentro del procedimiento administrativo de cobro, previa o paralelamente con la orden de pago, esto es, dentro del término que tiene la administración para ejercer la facultad de cobro coactivo. Así, transcurridos cinco años a partir de la interrupción del término de prescripción de la acción de cobro por la comunicación de la orden de pago, el fenómeno de la prescripción opera, sin que pueda predicarse de la conducta asumida por el deudor de soportar la medida cautelar por un término mayor al conferido a la administración para el ejercicio de la acción, una renuncia a la prescripción por no devenir en un acto voluntario del deudor.

2.4. Vías para discutir los Títulos Ejecutivos Fiscales

Según el Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo los siguientes documentos:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

PARÁGRAFO. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente (art. 828).

Con respecto al referido certificado del que habla el artículo 828 del Estatuto Tributario en su párrafo, es importante señalar que el Consejo de Estado ha dicho lo siguiente:

Si bien es cierto que el párrafo del mismo artículo, otorga al Administrador de Impuestos una facultad de certificación, la misma está limitada por la ley en la medida que sólo puede ejercerse para los efectos previstos en los numerales 1 y 2, esto es la certificación de la existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales, que son los títulos ejecutivos.

No autoriza entonces la ley los actos de certificación sobre cuenta corriente, con base en los saldos a cargo del contribuyente que arroje el computador, para elaborar títulos ejecutivos con base en tales cifras.

Tampoco puede derivarse una facultad indiscriminada de certificación del numeral 3 del artículo 828, que consigna como título ejecutivo “a los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional”, pues en este caso se está refiriendo la ley, exclusivamente, a las manifestaciones escritas de la voluntad de la Administración, expedidas con fundamento en las competencias que taxativamente le otorga la ley para la determinación de los tributos e imposición de sanciones pecuniarias, siempre que tales actos estén debidamente ejecutoriados (Consejo de Estado, 1996, Sentencia del 8 de marzo).

En cuanto al numeral 5 del artículo 828 del Estatuto Tributario, cabe tener en cuenta lo establecido en el artículo 306 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), el cual trata sobre la ejecución, aunque al hacer una confrontación del mencionado numeral con el artículo 306 de la Ley 1564, se considera doctrinariamente, dice Escobar (2014), que la modalidad ejecutiva incluida en dicho numeral no tiene aplicación, en la medida en que el cumplimiento de

ese tipo de providencias, de acuerdo con el artículo 306 precitado, compete adelantarlos al mismo juez que profirió la providencia y sobre el mismo expediente.

En todo caso, Parra (2010) señala que prestan mérito ejecutivo tanto las liquidaciones privadas como las liquidaciones oficiales; sin embargo, es muy usual que en ciertos eventos las entidades tributarias territoriales remitan certificaciones de las deudas que se encuentran asentadas en la base de cuenta corriente tributaria y sobre estas se dé inicio a los procesos ejecutivos de cobro. Así por ejemplo, dice el mencionado autor, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en diversas sentencias ha estimado que las certificaciones emitidas por los tesoreros distritales y municipales no están consideradas en el Libro V del Estatuto Tributario como títulos ejecutivos, pues la certificación a la que se refiere tal codificación debe recaer sobre la existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales, las cuales están establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 828 del Estatuto Tributario y no sobre certificación de deudas de la cuenta corriente tributaria.

Las declaraciones tributarias presentadas por los contribuyentes o responsables, bien sea en medio físico, a través de los formatos destinados para el caso, o, a través del sistema de declaración y pago electrónico, para todos los efectos jurídicos y probatorios, tiene la misma validez y constituyen títulos ejecutivos idóneos que pueden ser cobrados coactivamente (Parra, 2010, p. 23).

Otra reflexión acerca de lo anterior es que una liquidación oficial especial que presta mérito ejecutivo en la jurisdicción coactiva es aquella mediante la cual las entidades administradoras en

el sistema de seguridad social determinan las deudas fiscales a su favor, tal y como está establecido en la Ley 100 de 1993 y en su Decreto Reglamentario 2633 de 1994 de los artículos 24 y 57.

Otro aspecto que vale tener en cuenta es lo determinado por el Consejo de Estado en Sentencia del 1 de agosto de 1997, en donde se expresó que las declaraciones en que se liquidan impuestos ilegales no constituyen títulos ejecutivos ni son exigibles.

Igualmente se debe considerar que para adelantar el proceso coactivo de pago de obligaciones tributarias, dice Trujillo (2010), es indispensable que dichas obligaciones, surgidas al realizarse el hecho gravado, reciban un perfeccionamiento formal mediante el proceso de determinación tributaria, con el propósito de que puedan ser exigidas por el sujeto activo.

2.5. Acumulación de pretensiones y de procesos

El párrafo del artículo 826 del Estatuto Tributario señala expresamente que “el mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor”, lo que permite deducir que efectivamente puede existir acumulación de pretensiones.

Igualmente es viable en Colombia la acumulación de procesos, lo cual está regulado en el artículo 148 del Código General del Proceso, aunque con las condiciones de que sea el mismo deudor e igual acreedor y de que las respectivas resoluciones de mandamiento de pago, en cada uno de los procesos, ya hayan sido notificadas debidamente.

Sin embargo, expresa Parra (2010) al respecto de la acumulación de procesos que si bien la normatividad colombiana ofrece la posibilidad de fijar acumulaciones procesales por reglas de remisión, en la práctica la acumulación es poco factible en cuanto a cobro coactivo se refiere, en la medida en que en todo caso se requeriría, primero, que se efectuara la acumulación procesal antes de que se apruebe el remate de los bienes embargados y, segundo, que los procesos que se van a acumular estén dentro de la misma instancia procesal, o sea, si se ha iniciado el trámite de excepciones y recursos, estos deben ya estar terminados.

2.6. Representación del deudor y su prueba

Dice el Código General del Proceso que “podrán ser parte en un proceso: 1. Las personas naturales y jurídicas. 2. Los patrimonios autónomos. 3. El concebido, para la defensa de sus derechos. 4. Los demás que determine la ley” (art. 53).

Por su parte, la codificación en comento expresa que:

La prueba de la existencia y representación de las personas jurídicas de derecho privado solo podrá exigirse cuando dicha información no conste en las bases de datos de las entidades públicas y privadas que tengan a su cargo el deber de certificarla. Cuando la información esté disponible por este medio, no será necesario certificado alguno.

En los demás casos, con la demanda se deberá aportar la prueba de la existencia y representación legal del demandante y del demandado, de su constitución y administración,

cuando se trate de patrimonios autónomos, o de la calidad de heredero, cónyuge, compañero permanente, curador de bienes, albacea o administrador de comunidad o de patrimonio autónomo en la que intervendrán dentro del proceso (art. 85).

En lo atinente a la representación de discapacitados y de personas jurídicas, su prueba será la que exige el Código General del Proceso.

Ahora, con respecto al procedimiento administrativo de cobro por impuestos, la capacidad y representación del deudor están contemplados en los artículos 555 y 556 del Estatuto Tributario, de los cuales cabe destacar que los menores adultos “pueden comparecer directamente y cumplir por sí los deberes formales y materiales tributarios”. Además, según los artículos 571 y 572 del aludido estatuto, los deberes formales tributarios deben ser cumplidos por las personas allí mencionadas, como responsables directos o como representantes.

2.7. Mandamiento ejecutivo

Señala el artículo 826 del Estatuto Tributario que “el funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos”.

El mandamiento ejecutivo corresponde a un acto de ejecución, pero contra éste proceden las excepciones que establece el artículo 831 del Estatuto Tributario, lo que significa que el mandamiento ejecutivo es inimpugnable.

2.8. Notificación del Auto Ejecutivo

El Estatuto Tributario establece en su artículo 826 que el mandamiento de pago puede ser notificado personalmente o por correo, aunque también existen otras formas de notificación, como por ejemplo por aviso y por publicación.

Con respecto a la notificación de las actuaciones de la administración de impuestos, el Estatuto Tributario establece que en su artículo 564 que estas deben ser notificadas de forma electrónica, personalmente o por medio de mensajería especializada y autorizada por la autoridad competente.

Cabe señalar, dice Escobar (2014), que la DIAN ha manifestado con respecto a la notificación de orden de pago a los herederos del deudor que ello no puede hacerse si estos no conocen tal calidad, ni la cuota parte de bienes que les correspondió en la sucesión, dado que su vinculación como deudores solidarios con el causante y la sucesión ilíquida exige la tasación en forma individual del monto del crédito a cargo del respectivo deudor, atendiendo la cuantía percibida en la liquidación de la sucesión y sin perjuicio del beneficio de inventario.

Y a pesar de que el literal a del artículo 793 del Estatuto Tributario establece expresamente que “los herederos y los legatarios, por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, a prorrata de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y sin perjuicio del beneficio de inventario”, es decir, enuncia una responsabilidad solidaria, dicha responsabilidad es limitada, en

la medida en que se restringe en razón a dos circunstancias específicas: primero, debe efectuarse la división de la deuda, estableciendo para cada uno de los deudores la proporcionalidad en razón de lo percibido de las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, y segundo, efectuado el prorrateo, para cada heredero o legatario, deberá atenderse el beneficio de inventario, el cual limita el pago de las acreencias del causante hasta concurrencia del valor total de los bienes heredados en el evento de que éste se hubiera realizado.

En consecuencia, señala la DIAN, siguiendo con lo que dice Escobar (2014), se requiere conocer de una parte, el monto percibido en la partición y liquidación de la sucesión por cada uno de los herederos y legatarios, con el fin de establecer la división de la deuda y consecuentemente su proporción para cada uno de ellos y, de otra parte, determinar si se ejerció el beneficio de inventario.

2.9. Vínculo de deudores solidarios

En materia de obligaciones la regla es la responsabilidad directa; la excepción es la responsabilidad indirecta, por solidaridad. Para precisar este enunciado, el Consejo de Estado en Sentencia del 21 de junio de 1991 señaló lo siguiente:

(...) cuando nacen indirectamente en razón de la solidaridad prevista en la ley: las liquidaciones a cargo del contribuyente o deudor principal no cobijan en forma automática a los deudores solidarios. Respecto a éstos la administración debe producir un acto en el que examine las circunstancias de hecho y derecho, constate los presupuestos previstos en

la ley y determine individualmente lo que corresponda a cada deudor solidario, (por ejemplo la época y proporción en que una persona fue socia y la cuantía que le corresponde).

Estos actos son los títulos que están comprometidos en el numeral 3o. del Artículo 828 del Estatuto Tributario cuando indica como tales "los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional".

En consecuencia, no es válida la "vinculación de los socios" hecha o decretada directamente en el mandamiento de pago, sin que previamente en un acto susceptible de recursos, se hayan configurado los presupuestos de hecho y de derecho de su responsabilidad solidaria con la deuda de otro contribuyente determinada ésta en una liquidación oficial.

La trascendencia de las anteriores observaciones en el campo de las EXCEPCIONES es evidente: siendo necesario un acto especial de la Administración en el que declare y cuantifique la obligación del responsable indirecto, por solidaridad, garantía o caución, acto que es diferente a la liquidación oficial o la privada, debe existir y constar en el expediente para que sea procedente dictar el mandamiento de pago. Respecto a aquella no es válida la "certificación" de la Administración y menos aún su establecimiento en el mismo mandamiento de pago con una simple orden de "vinculación".

En consecuencia, la inexistencia de tal acto cabe dentro de la excepción prevista en el numeral 7o. del Artículo 831 del Estatuto Tributario como "la falta del título ejecutivo... " (Consejo de Estado, 1991, Sentencia del 21 de junio).

Por su parte, la Ley 6 de 1992 adicionó mediante su artículo 83 el artículo 828-1 al Estatuto Tributario en la que se establece lo siguiente:

La vinculación del deudor solidario se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. Este 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.

Igualmente, la Ley 788 de 2002, a través de su artículo 9, adicionó el inciso al mencionado artículo 828-1, quedando expresado que “los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios, sin que se requiera la constitución de títulos individuales adicionales”.

En todo caso, queda claro, a partir de la lectura de la providencia del 21 de junio de 1991 del Consejo de Estado, que la vinculación de los deudores solidarios y subsidiarios de la obligación tributaria debe hacerse mediante acto administrativo especial que declare el cumplimiento de los supuestos de la obligación accesorio, al igual que su cuantía.

Recuérdese que la Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-1201 de 2003 declaró exequible el artículo 828-1 del Estatuto Tributario adicionado, como ya se señaló, por el artículo 83 de la Ley 6 de 1992 y por el artículo 9 de la Ley 788 de 2002, ya que para esta corporación “no resulta contrario a la Constitución que el legislador disponga, como lo hace el inciso primero, que la vinculación del deudor solidario al proceso de ejecución coactiva se haga

mediante la notificación del mandamiento de pago (...)” (Corte Constitucional, 2003, Sentencia C-1201).

Como puede verse, la vinculación del deudor solidario está reglamentada en la ley tributaria colombiana en artículo 828-1, el cual enseña que debe librarse un mandamiento de pago distinto con la fijación del monto de la obligación a cada uno de los deudores, el cual también debe notificarse en la forma que indica el artículo 826 del Estatuto Tributario: “Dentro del procedimiento administrativo de cobro los funcionarios de cobranzas, para efectos de la investigación de bienes, tendrán las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización”. Esto significa que la ley exige el acto administrativo en el que se establecen los presupuestos de hecho y de derecho de la responsabilidad solidaria que tiene el socio con la deuda de un contribuyente diferente, que no es otro que la sociedad, y la fijación de la obligación del responsable indirecto.

Ahora bien, dice Velásquez (2006) que si el mandamiento de pago se dirige contra la sociedad y no existe vinculación al proceso de cobro coactivo del deudor solidario, como lo ha manifestado el Consejo de Estado, tal mandamiento de pago sólo es oponible a la sociedad para todos los efectos legales y en manera alguna a aquellos terceros a quienes la administración, a pesar de estar obligada a hacerlo, no ha puesto en conocimiento el acto administrativo, pues no es facultativo de la jurisdicción administrativa ejecutar o no a la notificación, en la medida en que el conocimiento de los actos que conciernan a un particular o a un tercero es asunto no sólo de garantía jurídica, sino del debido proceso. Sustentar lo contrario y aspirar que el acto administrativo no notificado al deudor solidario, en las condiciones que prevé la ley, le sea

impugnable, es ratificar el principio de la arbitrariedad, ya que de esta manera la administración podría tomar determinaciones secretamente y en perjuicio de los contribuyentes. El artículo 826 de la codificación tributaria señala que cuando la mencionada notificación se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación (prensa o emisora) del lugar; sin embargo, el inobservancia de esta formalidad no anula la notificación realizada.

Con respecto a lo anterior cabe traer a colación el Concepto 40423 del 14 de julio de 2003 de la DIAN, el cual señala las siguientes tesis jurídicas:

La responsabilidad solidaria y la responsabilidad subsidiaria dispuestas por la ley para el pago de obligaciones fiscales, opera por las circunstancias y sobre los factores que de manera expresa en ella se determine a cada sujeto a quien se haga extensiva tal responsabilidad.

(...)

Los títulos ejecutivos contra el deudor principal, en el caso de las sociedades, contienen la cuantía de las obligaciones a su cargo a las cuales se aplicarán los porcentajes pertinentes que correspondan al solidario, de ser el caso, la disposición legal de que el título ejecutivo contra el deudor principal lo será contra los deudores solidarios sin que se requiera la constitución de títulos adicionales.

(...)

El pago de la obligación del deudor solidario o subsidiario podrá efectuarse desde el momento en que le sea exigible, a nombre del deudor principal y por los mecanismos ordinarios de pago establecidos en las normas.

Parra (2010) también explica referente a lo anterior que en lo atinente a la vinculación de deudores solidarios producto de la presentación de una declaración tributaria (declaración privada), el ejecutor de cobro tendrá que vincular a los deudores solidarios por medio de la notificación del mandamiento de pago; sin embargo, con antelación a este acto deberá notificarse a través de comunicación a éste que existe el título privado del cual es deudor solidario.

Es de recordar que el artículo 1568 del Código Civil y siguientes hace referencia a las obligaciones solidarias. Igualmente es importante reconocer que en el proceso ejecutivo común existen disposiciones especiales para la ejecución de obligaciones condicionales, tal y como puede deducirse de lo establecido en el artículo 427 del C.G.P., y para la ejecución de ejecuciones alternativas, igualmente determinadas en el artículo 429 del C.G.P., las cuales pueden aplicarse por similitud al proceso coactivo.

2.10. Ejecutoría de los actos administrativos

Indica el Estatuto Tributario colombiano que:

Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.

3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso (art. 829).

El anterior contenido normativo es similar al del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual hace referencia a la ejecutoriedad de los actos administrativos; sin embargo, señala Escobar (2014), debe diferenciarse la ejecutoriedad del acto administrativo, que es la potestad de la Administración para efectuar por sí misma tales actos, de la ejecutividad, que es la idoneidad de los actos administrativos como títulos ejecutivos. La ejecutoriedad, de acuerdo con lo establecido por el artículo 91, núm. 3, del mencionado código, se pierde por el correr del plazo de cinco años de estar los actos administrativos en firme sin que la Administración efectúe los actos que le conciernan para ejecutarlos. La ejecutividad, por su parte, se extingue por prescripción de cinco años, según lo señalado por el artículo 2536 del Código Civil.

Igualmente, es importante tener en cuenta lo que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 89, y es que los actos en firme bastan para que las autoridades, por sí mismas, los puedan ejecutar inmediatamente.

2.11. Término para pagar o presentar excepciones

Señala el Estatuto Tributario que:

Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo siguiente (art. 830).

En términos generales, los intereses respecto de deudas fiscales no son condonables o reducibles; sin embargo, debe tenerse en cuenta lo señalado por el inciso 2 del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2011.

Con respecto a las excepciones, es importante anotar que en este procedimiento administrativo sólo proceden las excepciones denominadas de fondo o de mérito y ello porque como no existe demanda, no son apropiadas las excepciones previas. Al respecto de ello, el Estatuto Tributario, como ya se había mencionado en el punto que habla sobre el mandamiento ejecutivo, determina en su artículo 831 algunas excepciones, aunque al párrafo de este artículo bien podría agregársele un numeral más de los que ya tiene, y es uno relacionado con el beneficio de inventario cuando tenga que ver con heredero o delegatario responsable por obligación del causante y/o de la sucesión ilíquida, cuestión que es tratada en el artículo 793 del Estatuto Tributario, específicamente en el literal a.

Cabe anotar también que el deudor solidario puede excepcionar, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia C-1201 de 2003, solicitando la no citación a la fase de determinación del impuesto. Igualmente, es de recordar que el deudor (solidario) “demandado puede oponer a la

demanda todas las excepciones que resulten de la naturaleza de la obligación, y además todas las personales suyas” (...) (Código Civil, art. 1577). Así mismo, debe tenerse en cuenta, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 814-2 del Estatuto Tributario, que el deudor subsidiario puede oponer como excepciones las mismas del deudor solidario; el garante, por su parte, puede interponer únicamente la de pago.

En cuanto al trámite de excepciones, la normativa tributaria establece que “dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso” (art. 832). Ahora, de acuerdo con el artículo 834 de la mencionada codificación, el conocimiento, trámite, decisión de las excepciones, radica en el mismo funcionario ejecutor. La resolución que decida las excepciones podrá ser demandada ante la jurisdicción contencioso administrativa.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que es demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto administrativo que decide las excepciones a favor del deudor. La admisión de la demanda contra de dicho acto únicamente puede suspender el procedimiento administrativo en los eventos a los que se refiere el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011.

Escobar (2014) señala que el artículo 832 del Estatuto Tributario no especifica el tipo de pruebas deben practicarse en esta clase de procesos, pero se infiere que se trata de las exigidas en el escrito excepciones y las que de oficio decreta el funcionario. El procedimiento administrativo

de cobro consagrado en el Estatuto Tributario establece los mismos medios de prueba indicados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales son aplicables al trámite de cobro coactivo, aunque los medios más comunes son el documental, el pericial y el de la inspección tributaria e inspección contable.

Por su parte, si se encuentran probadas las excepciones, señala el Estatuto Tributario que:

(...) el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes (art. 833).

Y con relación al recurso contra la resolución que decide las excepciones, el Estatuto Tributario indica que:

En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma (art. 834).

Parra (2010) señala que uno de los escenarios más difíciles y complejos, además de poco comprendidos por parte de los funcionarios encargados de las ejecuciones es el recurso de reposición del que habla el Estatuto Tributario, el cual opera diferente a lo indicado en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como un recurso de segunda instancia. En otras palabras, el mencionado doctrinante dice que el artículo 834 del Estatuto Tributario indica que contra la resolución de excepciones procede únicamente el recurso de reposición; dicho artículo es casi reproducción del antiguo, que hablaba de apelación, pero en el último se habla de reposición, lo cual parece más bien un error de transcripción.

2.12. Orden de ejecución

Expresa el Estatuto Tributario que:

Si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones, o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esta resolución no procede recurso alguno.

PARÁGRAFO. Cuando previamente a la orden de ejecución de que trata el presente artículo, no se hubieren dispuesto medidas preventivas, en dicho acto se decretará el embargo y secuestro de los bienes del deudor si estuvieren identificados; en caso de desconocerse los mismos, se ordenará la investigación de ellos para que una vez

identificados se embarguen y secuestren y se prosiga con el remate de los mismos (art. 836).

Para Escobar (2014) es lógico que la providencia que ordena la ejecución y el remate no sea susceptible de recursos, porque lo único que está haciendo ésta es corroborando lo que se estableció en el mandamiento de pago. En todo caso, y de acuerdo a lo anterior, señala el mencionado doctrinante, la denominación del artículo debería ser “orden de remate”, en la medida en que está contenida en el mandamiento de pago.

2.13. Intervención de lo Contencioso Administrativo

Con respecto a la intervención de lo Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y

2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

PARÁGRAFO. Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos (art. 101).

Según Escobar (2014), la acción adecuada ante la jurisdicción contencioso administrativa es la de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual está consagrada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la siguiente forma:

Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación.

Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel (art. 138).

Su caducidad es la consagrada en el mismo artículo, es decir, cuatro meses, y se tramita por el procedimiento ordinario, según establecen los artículos 159 y siguientes de la mencionada codificación.

2.14. Medidas cautelares o preventivas

Al igual que en los demás procesos ejecutivos en el cobro coactivo proceden el embargo y el secuestro previos. Así lo establece la normativa Tributaria:

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).

PARÁGRAFO. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra

pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas.

Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado (art. 837).

Cuando se trata de un embargo de un bien inmueble decretado en un proceso de jurisdicción coactiva, por ejemplo, señala Caicedo (2001), son varias las situaciones que se pueden presentar en el registro inmobiliario:

En primer lugar, si el folio de matrícula inmobiliaria tiene registrado un embargo personal o real e ingresa un embargo coactivo que tiene su origen en el cobro del impuesto de renta y complementarios o que fue decretado por el municipio o distrito por incumplimiento del contribuyente en el pago de impuestos, el embargo concurrirá con el que fue inscrito inicialmente, situación que debe informarse a los respectivos funcionarios que decretaron las medidas cautelares.

En segundo lugar, si existe un embargo inscrito e ingresa luego otro en proceso de jurisdicción coactiva cuyo origen sea distinto a los descritos en el anterior paradigma, por ejemplo el decretado por la Contraloría en un proceso de responsabilidad fiscal de funcionario de manejo, éste no concurre y se devuelve sin regresar. Al respecto de esto, el Código General del

Proceso establece las reglas de la acumulación de embargos en procesos de jurisdicciones distintas de la siguiente forma:

Cuando en un proceso ejecutivo laboral, de jurisdicción coactiva o de alimentos se decreta el embargo de bienes embargados en uno civil, la medida se comunicará inmediatamente al juez civil, sin necesidad de auto que lo ordene, por oficio en el que se indicarán el nombre de las partes y los bienes de que se trate (art. 465).

En tercer lugar, si se encuentra inscrito un embargo en jurisdicción coactiva y llega luego uno en acción personal o real, éste debe inadmitirse, ya que previamente se encuentra inscrito el del fisco.

Y en cuarto lugar, si se encuentra inscrito un embargo en proceso penal y llega luego uno de la DIAN, el declarado por el municipio o distrito concurre, pero si el embargo de la jurisdicción coactiva es por otro concepto, se inadmite por estar registrado el penal.

En todo caso, el embargo y el secuestro previos, según se deduce de lo establecido en el artículo 837 del Estatuto Tributario, pueden ser proferidas, previa o simultáneamente, con el auto de mandamiento ejecutivo.

Con respecto a la práctica, dice el Estatuto Tributario que “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” (art. 839-2).

De acuerdo con el Concepto 36980 del 26 de mayo de 1998 de la DIAN, las normas del Código de procedimiento Civil (CPC), en la actualidad Código General del Proceso, son supletorias en el procedimiento Administrativo de cobro coactivo. Igualmente señala este concepto que “los incidentes que tienen que ver con el embargo y secuestro se tramitarán conforme el artículo 1376 del CPC, salvo el de oposición al secuestro el cual tiene su propio trámite en el Estatuto tributario” (p. 4). Aquí cabe anotar que los artículos 839 y 839-1 del Estatuto Tributario regulan otros aspectos como el registro del embargo y el trámite de ciertos embargos.

2.14.1. Reducción o límites de los embargos

El Estatuto Tributario establece que:

El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado (art. 838).

El anterior artículo debe entonces relacionarse con el artículo 784 del estatuto en comento y además con lo establecido en los incisos 3 y 4 del artículo 599 del Código General del Proceso para poder comprender el enunciado “si ello fuere posible”. Del mismo modo, debe relacionarse

con lo estipulado en el artículo 839-2 del Estatuto Tributario en correspondencia con el artículo 593 del Código General del Proceso. Así mismo, cabe hacer mención del artículo 837-1, el cual fue adicionado por el artículo 9 de la Ley 1066 de 2006, el cual habla de los límites de inembargabilidad.

Aquí hay que tener en cuenta la Unidad de Valor Tributario, U.V.T. creada por la Ley 1111 de 2006 como medida de valor que permite ajustar los valores contemplados en las normas concernientes a los impuestos y obligaciones que administra la DIAN.

2.14.2. Prelación de embargos

El Estatuto Tributario determina que:

De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la Oficina de Registro correspondiente. Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la Administración y al juez que ordenó el embargo anterior.

En este caso, si el crédito que originó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de Cobranzas continuará con el procedimiento, informando de ello al juez respectivo y si éste 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 cobranzas se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

PARÁGRAFO. Cuando el embargo se refiera a salarios, se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la Administración y responderá solidariamente con el deudor en caso de no hacerlo (art. 839).

De otro lado, dispone que “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 (...)” (E.T., art. 839-1).

Escobar (2014) al respecto de lo anterior aclara que los anteriores artículos mencionados, es decir, el 839 y el 839-1 del Estatuto Tributario, sugieren una contradicción que debe ser resuelta obedeciendo lo que indica la norma posterior, es decir, que se comunique la medida cautelar enviando el oficio respectivo al registrador para que concrete la medida cautelar. Luego de que el registrador reciba el oficio deberá, prosigue el mencionado doctrinante, proceder a inscribir el embargo si el bien pertenece al ejecutado y deberá comunicar lo correspondiente al funcionario ejecutor. Si el bien no pertenece al ejecutado, entonces deberá inscribirse el embargo, pero si a pesar de ello se registra la medida cautelar, de oficio o a petición de parte, el funcionario ejecutor deberá levantar la medida cautelar. Si al decretar un embargo sobre un bien sujeto a registro ya existe otro embargo registrado, el registrador deberá hacer la inscripción e informar de ello tanto al funcionario ejecutor como al juez que ordenó el embargo cancelado.

Ahora, si el embargo que se cancela corresponde a una ejecución suscitada por un acreedor de inferior grado al del fisco, dice Escobar (2014), el funcionario ejecutor debe continuar con el proceso hasta rematar el bien y después de ello se deberá pagar el crédito fiscal, y si queda algún

saldo, entonces éste debe ponerse a disposición del juez ordinario, siempre y cuando así sea solicitado; pero si el crédito que se cancela corresponde a una ejecución iniciada por un acreedor de mayor grado que el del fisco, el funcionario de cobranzas deberá hacer parte en el proceso ejecutivo, además de velar para que se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado; en otras palabras, en este caso quien remata el bien es el juez ordinario, y ante éste el funcionario ejecutor solicita el embargo de remanentes.

De otro lado, es de anotar que los créditos laborales, según la Sentencia T-221 de 1993 de la Corte Constitucional, priman sobre los fiscales.

Igualmente, señala Escobar (2014), vale recordar que inscrito un embargo de jurisdicción coactiva, no procede registro de otro de distinta naturaleza. Solo podrá coexistir con otro de igual naturaleza.

Por último, también habrá de tener en cuenta, de acuerdo con el artículo 134 del Código de Infancia y Adolescencia, que los créditos por alimentos a favor de los niños, niñas y adolescentes gozan de prelación sobre todos los demás.

2.14.3. Levantamiento de medidas cautelares

Aparte de las causales generales que establecen el levantamiento de las medidas cautelares fijado en el Código General del Proceso, igualmente existen otras específicas, como por ejemplo que el deudor formule demanda ante lo contencioso administrativo o que haya acuerdo de pago.

Cabe recordar que no cabe el levantamiento de la medida cautelar por desistimiento de la demanda.

2.14.4. Oposición al secuestro en el proceso ejecutivo común

El Código General del Proceso regula lo concerniente a las oposiciones al secuestro en el proceso ejecutivo común y ello también es aplicable al proceso administrativo coactivo.

Específicamente, el Código General del Proceso al respecto determina lo siguiente:

A las oposiciones al secuestro se aplicarán las siguientes reglas:

1. Situación del tenedor. Si al practicarse el secuestro los bienes se hallan en poder de quien alegue y demuestre título de tenedor con especificación de sus estipulaciones principales, anterior a la diligencia y procedente de la parte contra la cual se decretó la medida, esta se llevará a efecto sin perjudicar los derechos de aquel, a quien se prevendrá que en lo sucesivo se entienda con el secuestro, que ejercerá los derechos de dicha parte con fundamento en el acta respectiva que le servirá de título, mientras no se constituya uno nuevo.
2. Oposiciones. A las oposiciones se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en relación con la diligencia de entrega.
3. Persecución de derechos sobre el bien cuyo secuestro se levanta. Levantado el secuestro de bienes muebles no sujetos a registro quedará insubsistente el embargo. Si se trata de bienes sujetos a aquel embargados en proceso de ejecución, dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria del auto favorable al opositor, que levante el secuestro, o se

abstenga de practicarlo en razón de la oposición, podrá el interesado expresar que insiste en perseguir los derechos que tenga el demandado en ellos, caso en el cual se practicará el correspondiente avalúo; de lo contrario se levantará el embargo (C.G.P., art. 596).

El Estatuto Tributario, por su parte, establece que:

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 (art. 839-3).

2.15. Avalúo de bienes

Señala el Estatuto Tributario que:

El avalúo de los bienes embargados estará a cargo de la Administración Tributaria, el cual se notificará personalmente o por correo.

Practicados el embargo y secuestro, y una vez notificado el auto o la sentencia que ordene seguir adelante con la ejecución, se procederá al avalúo de los bienes conforme a las reglas siguientes:

a) Tratándose de bienes inmuebles, el valor será el contenido en la declaración del impuesto predial del último año gravable, incrementado en un cincuenta por ciento (50%);

b) Tratándose de vehículos automotores, el valor será el fijado oficialmente para calcular el impuesto de rodaje del último año gravable;

c) Para los demás bienes, diferentes a los previstos en los anteriores literales, el avalúo se podrá hacer a través de consultas en páginas especializadas, que se adjuntarán al expediente en copia informal;

d) Cuando, por la naturaleza del bien, no sea posible establecer el valor del mismo de acuerdo con las reglas mencionadas en los literales a), b) y c), se podrá nombrar un perito evaluador de la lista de auxiliares de la Justicia, o contratar el dictamen pericial con entidades o profesionales especializados.

De los avalúos, determinados de conformidad con las anteriores reglas, se correrá traslado por diez (10) días a los interesados mediante auto, con el fin de que presenten sus objeciones. Si no estuvieren de acuerdo, podrán allegar un avalúo diferente, caso en el cual la Administración Tributaria resolverá la situación dentro de los tres (3) días siguientes. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Si el ejecutado no presta colaboración para el avalúo de los bienes, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 233 del Código General del Proceso, sin perjuicio de que la DIAN adopte las medidas necesarias para superar los obstáculos que se presenten (art. 838, párrafo).

Aquí también se debe tener en cuenta lo preceptuado en el Estatuto Tributario con respecto a la relación costo-beneficio en el proceso administrativo de cobro coactivo:

Decretada en el proceso de cobro coactivo las medidas cautelares sobre un bien y antes de fijar fecha para la práctica de la diligencia de secuestro, el funcionario de cobro competente, mediante auto de trámite, decidirá sobre la relación costo-beneficio del bien, teniendo en cuenta los criterios que establezca el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante resolución.

Si se establece que la relación costo-beneficio es negativa, el funcionario de cobro competente se abstendrá de practicar la diligencia de secuestro y levantará la medida cautelar dejando el bien a disposición del deudor o de la autoridad competente, según sea el caso, y continuará con las demás actividades del proceso de cobro.

PARÁGRAFO. En los procesos de cobro que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, tengan medidas cautelares decretadas y/o perfeccionadas se dará aplicación a las disposiciones contenidas en este artículo (art. 839-4).

2.16. Remate de bienes

En el Estatuto Tributario se regula el tema del remate de bienes de la siguiente forma:

En firme el avalúo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 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 por el porcentaje de esta última, de acuerdo con las normas del Código General del Proceso, en la forma y términos que establezca el reglamento.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá realizar el remate de bienes en forma virtual, en los términos y condiciones que establezca el reglamento.

Los bienes adjudicados a favor de la nación dentro de los procesos de cobro coactivo y en los procesos concursales se podrán administrar y disponer directamente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante la venta, donación entre entidades públicas, destrucción y/o gestión de residuos o chatarrización, en la forma y términos que establezca el reglamento.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales también podrá entregar para su administración y/o venta al Colector de Activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), los bienes adjudicados a favor de la nación dentro de los procesos de cobro coactivo y en los procesos concursales.

PARÁGRAFO 1o. Los gastos en que incurra el Colector de Activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), para la administración y venta de los bienes adjudicados a favor de la nación dentro de los procesos concursales o en proceso de cobro coactivo se pagarán con cargo al presupuesto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

PARÁGRAFO 2o. Los bienes que, a la entrada en vigencia de la presente ley, ya hubieran sido recibidos en pago de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrán el tratamiento previsto en las disposiciones contenidas en este artículo (art. 840).

2.17. Comisiones

Dice el Código General del Proceso que “cuando haya lugar a comisiones, los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva deberán conferirles de preferencia a otro empleado de la misma clase, de igual o inferior categoría, sin perjuicio de que puedan comisionar a los jueces municipales” (art. 472).

Debe anotarse que lo dispuesto en el artículo transcrito debe concordar con lo establecido en los artículos 37 y siguientes del Código en comento, que trata específicamente de las reglas generales de la comisión, su competencia, su otorgamiento y práctica, poderes del comisionado y comisión en el exterior.

2.18. Suspensión e interrupción del proceso de cobro coactivo

La suspensión del proceso de cobro coactivo puede darse por varias causas: ya sea porque contra el deudor está cursando un proceso de reorganización (E.T., art. 827 y Ley 1116 de 2006), porque hay un acuerdo de pago (E.T., art. 841) o porque se instauró proceso ante la jurisdicción Contencioso Administrativa contra la decisión que niega las excepciones o la que decreta la ejecución (E.T., art. 835).

Cabe recordar que el artículo 1010 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo hace referencia al control jurisdiccional respecto de ciertos actos que se realizan en el proceso coactivo. Específicamente en este artículo se señala que la admisión

de la demanda contra ciertos actos no suspende el procedimiento de cobro coactivo, ello en forma general, aunque determina unos eventos en los cuales se suspende el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

La DIAN, por ejemplo, según Concepto 17856 del 26 de marzo de 2013 de esta corporación, puede suspender los procesos coactivos que se estén ejerciendo contra los municipios y además puede establecer fecha de audiencia de conciliación, aunque ello no necesariamente puede implicar el levantamiento de medidas cautelares efectuadas.

Y la interrupción del procedimiento de cobro coactivo se produce si se presentan las causales previstas en el artículo 159 del Código General del Proceso.

Procede de causas externas al proceso la muerte o enfermedad grave del deudor o de su apoderado, la privación de la libertad o el hecho de que a éste se le suspenda o excluya del ejercicio profesional.

2.19. Acuerdo de pago

El acuerdo de pago es un pacto que se celebra entre la administración y el deudor para pagar la deuda fiscal correspondiente; en dicho evento, se deberá suspender el procedimiento y se podrán quitar las medidas preventivas que hayan sido fijadas.

El Estatuto Tributario, al respecto de la suspensión del cobro coactivo por acuerdo de pago, ha señalado lo siguiente:

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 (art. 841).

Si se incumple las facilidades para el pago, entonces habrá que atenerse a lo dispuesto en el artículo 814-3 del Estatuto Tributario, el cual establece que:

Cuando el beneficiario de una facilidad para el pago, dejare de pagar alguna de las cuotas o incumpliere el pago de cualquiera otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la notificación de la misma, el Administrador de Impuestos o el Subdirector de Cobranzas, según el caso, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la garantía hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada, la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere del caso.

Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

2.20. Cobro de garantías

En cuanto al cobro de garantías, el Estatuto Tributario señala lo siguiente:

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la resolución que ordene hacer efectiva la garantía otorgada, el garante deberá consignar el valor garantizado hasta concurrencia del saldo insoluto.

Vencido este término, si el garante no cumpliera con dicha obligación, el funcionario competente librará mandamiento de pago contra el garante y en el mismo acto podrá ordenar el embargo, secuestro y avalúo de los bienes del mismo.

La notificación del mandamiento de pago al garante se hará en la forma indicada en el artículo 826 de este Estatuto.

En ningún caso el garante podrá alegar excepción alguna diferente a la de pago efectivo (art. 814-2).

2.21. Recursos en el proceso de cobro coactivo

Según el Estatuto Tributario “las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas” (art. 831-1).

Igualmente es importante señalar que no cabe la consulta.

En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma (E.T., art. 834).

2.22. Gastos en el proceso de cobro coactivo

De acuerdo con el Estatuto Tributario, “en el procedimiento administrativo de cobro, el contribuyente deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurrió la administración para hacer efectivo el crédito (art. 836-1)

2.23. Cobro de los títulos ejecutivos fiscales ante la jurisdicción ordinaria

Dice el Estatuto Tributario que:

La Dirección General de Impuestos Nacionales podrá demandar el pago de las deudas fiscales por la vía ejecutiva ante los jueces civiles del circuito. Para este efecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o la respectiva autoridad competente, podrán otorgar poderes a funcionarios abogados de la citada Dirección. Así mismo, el Gobierno podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados (art. 843).

Otro aspecto de gran relevancia que debe tenerse también en consideración es lo establecido por el Consejo de Estado en Sentencia del 21 de febrero de 2011 y es que:

(...) no se puede asignar a través de un contrato de prestación de servicios profesionales, salvo algunas actividades de las tantas que incluye ese procedimiento, concretamente: “aquellas que atañen a la instrumentación del proceso y la proyección de documentos”, o lo que es igual, “las actuaciones de instrumentación o de proyección de documentos”. Las demás están prohibidas, esto es, la “expedición del mandamiento de pago, decreto de embargo o secuestro, notificación, decisión de excepciones, celebración de acuerdos de pago, investigación de bienes de los deudores, etc.” (p. 19).

(...) no es posible a través del contrato de prestación de servicios (...), pero que sí lo es a través del contrato de concesión, de aquellos que regula la Ley 489 de 1998, única forma que contempla el ordenamiento jurídico para asignar a los particulares el ejercicio de funciones administrativas, como la jurisdicción coactiva (p. 20).

2.24. Irregularidades procesales

Con relación a las irregularidades en el procedimiento de cobro coactivo, señala el Estatuto Tributario 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 considerará 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 (art. 849-1).

Igualmente, hay que tener en cuenta lo expresado en Sentencia C-491 de 1995 y es que “es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso (...)”.

2.25. Proceso contra entidades públicas

Según lo establecido en el Código General del Proceso (art. 307) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (art. 299), también es posible instaurar procesos contra las entidades estatales, teniendo en cuenta, claro está, las limitaciones que en estas codificaciones se detallan.

2.26. Terminación del proceso de cobro coactivo

Los procesos de cobro coactivo pueden terminar de manera normal (típica), anormal (excepcional, extraordinaria o atípica) o por mutuo acuerdo.

Cuando la terminación del procedimiento es normal, es porque se procedió con el pago total de la obligación (en este evento, se deberá proferir resolución donde se declare esa terminación); igualmente porque prosperó alguna excepción de mérito, dentro de ellas, la de prescripción (E.T., art. 833); también por remisión de la obligación tributaria (E.T., art. 820).

Cuando la terminación del procedimiento es anormal es porque se incurrió en alguna de las siguientes causales:

Nulidad judicial del título ejecutivo luego de un proceso contencioso administrativo.

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

Pérdida total del expediente o la reconstrucción no fuere posible (art. 126, núm. 4, C.G.P.).

También hay lugar a terminación anormal porque hay revocatoria del mandamiento ejecutivo.

Y en la terminación del procedimiento por mutuo acuerdo habrá que tener en cuenta lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1607 de 2012 y en el Decreto 1694 de 2013, el cual regula la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios y aduaneros.

2.27. Jurisdicción coactiva y acción de tutela

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional colombiana, en los procesos administrativos de jurisdicción coactiva es procedente la acción de tutela (Sentencia T-445 de

1994); sin embargo, y según esta misma corporación, no procede la tutela para impugnar un proceso de cobro coactivo (Sentencia T-628 de 2008).

3. El cobro coactivo en la realidad jurídica y social de las administraciones municipales

Las administraciones municipales, para el cobro de cartera, pueden tener sus propios manuales; por ejemplo, municipios como Envigado, Itagüí, Sabaneta, entre otros del Área Metropolitana de Medellín, poseen sus propios manuales en los que se establece el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo básicamente como una herramienta con la que cuentan dichas entidades públicas para fortalecer y sanear sus finanzas.

Esencialmente, el procedimiento administrativo de cobro coactivo en los municipios de Colombia generalmente por las normas contenidas en el Estatuto Tributario, específicamente las contenidas en el Título VIII, artículo 823 y siguientes, y ante cualquier contradicción entre el manual establecido en la administración para el cobro de cartera y el Estatuto Tributario, prevalecerá este último; ahora, en los aspectos no previstos en dicho manual o en el Estatuto Tributario, entonces se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el en Código General del Proceso y a este último acudirán en los temas que se relacionan con las medidas cautelares que no están previstas en el Estatuto Tributario.

En general, para las Administraciones Municipales del país el procedimiento administrativo de cobro coactivo es meramente administrativo y por ello sus expresiones se convierten actos

administrativos, de trámite o definitivos, dependiendo del caso; por tanto, los funcionarios de las Administraciones Municipales encargados de adelantar tal trámite no poseen título jurisdiccional, sino administrativo, supeditados al ejercicio disciplinario ya sea por omisión o por demora en el cumplimiento de sus funciones.

Con respecto a la competencia funcional, cabe señalar que para demandar el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en los estatutos tributarios municipales, es competente el Alcalde Municipal, quien puede delegar dicha la función en alguna dependencia o secretaría de la entidad, aunque casi siempre lo hace en la Tesorería Municipal. Y en cuanto a la competencia territorial, el Procedimiento Administrativo Coactivo generalmente se adelanta por las Secretarías de Haciendas municipales y por las unidades o dependencias de cobro coactivo de ciertas secretarías, por ejemplo la de Movilidad, antes llamada de Tránsito, en lo de su competencia en el ámbito territorial.

En todo caso, para desarrollar de manera eficaz la labor de cobro en los municipios de Colombia, bien sea en etapa persuasiva o coactiva, se requiere que todos los documentos que soportan el cobro estén organizados en un expediente que permita ser correctamente identificado y ubicado en el Despacho.

La iniciación e impulso del proceso de cobro coactivo, que es el que interesa en este trabajo, le corresponde al funcionario ejecutor, de oficio, apoyado en la documentación que reciba y que constituyan título ejecutivo, pues en esta clase de procesos no se exige que haya demanda. En todo caso, en este proceso no se podrán debatir asuntos que deban ser objeto de recursos por la

vía gubernativa, tal y como lo indica el artículo 829-1 del Estatuto Tributario. Los funcionarios ejecutores son los llamados a adelantar los procesos por sí solos y son los directamente responsables de los retrasos de estos si son causados por negligencia suya.

La administración en los procesos de cobro coactivo, en lo que concierne a los auxiliares de la justicia, aplica lo establecido en el artículo 42 del Código General del Proceso, el cual establece que los cargos de auxiliares de la justicia son oficios públicos ocasionales que deben ser desempeñados por personas idóneas, imparciales, de conducta intachable y excelente reputación; en este sentido, podrán nombrarse dos tipos de auxiliares de justicia: peritos y secuestres. Esta designación debe hacerse según lo preceptuado en los artículos 48 y 49 del Código General del Proceso (comunicación del nombramiento, aceptación del cargo, relevo del auxiliar de la justicia y auto de posesión del auxiliar de la justicia).

Para dar inicio a la actuación procesal las Administraciones Municipales del país emiten acto administrativo procesal que contiene un mandato de pago expedido por el funcionario ejecutor para que el contribuyente moroso pague la obligación consignada en un título ejecutivo y los respectivos intereses, desde que se hizo exigible la obligación, hasta la cancelación total de la misma y las costas procesales que se generen. Dicho acto administrativo equivale al auto admisorio de la demanda con el cual se inicia el proceso administrativo de jurisdicción coactiva.

El mandamiento de pago contiene una parte considerativa y una parte resolutive. La parte considerativa debe contener los siguientes datos:

- Ciudad y fecha.

- Nombre de la entidad ejecutora, en este caso el Municipio.
 - Descripción del documento que integra el título ejecutivo, con su número y fecha.
 - Nombres y apellidos completos del demandante e identificación del mismo.
 - Constancia de ejecutoria de los actos administrativos que conforman el título.
 - Valor de la obligación adeudada (cifra que debe ir escrita en letras y números).
 - Fecha de vencimiento de la obligación.
 - Referencias de las disposiciones legales que facultan a la Secretaría de Hacienda del municipio para hacer el cobro del título de forma coactiva.
- Demás hechos que se consideren necesarios.

La parte resolutive, por su lado, debe contener:

- Un fragmento del mandamiento de pago que tiene que ver con la parte motiva, en la que se libra orden de pago por la vía ejecutiva de jurisdicción coactiva a favor del municipio, en contra de la persona natural o jurídica a que se haga referencia en la parte motiva, como deudora, indicando, además su número de identificación y la suma líquida de dinero adeudado (suma que debe ser escrita en letras y números), lo que consiste en la orden expresa de pagar dentro de un lapso de tiempo fijado previamente siguiente a la notificación del mandamiento de pago. Se debe cancelar al Municipio la suma de (en letras y números), el impuesto, las sanciones, los intereses moratorios computados desde la fecha que se venció la obligación hasta la fecha de cancelación total de la misma, así como los gastos procesales en los que haya incurrido el Municipio para hacer efectivo el cobro del crédito y las costas procesales respectivas.
- Orden de citar al ejecutado para notificarle de manera personal el mandamiento de pago dentro de los días fijados siguientes a la fecha de envío por correo de dicha citación y, la orden

de notificar el mandamiento de pago por correo, en caso de no comparecer al Despacho, dentro del término para notificación personal.

- Orden de medidas de embargo y secuestro preventivo de los bienes en cabeza del deudor.
- Posibilidad de proponer excepciones frente al mandamiento de pago, dentro del mismo término para pagar, según lo establecido en el artículo 831 y siguientes del Estatuto Tributario.
- La orden de notifíquese y cúmplase
- Firma de la Secretaria de Hacienda (funcionaria ejecutora) o quien haga sus veces.

Si se trata de ejecución en contra de una persona jurídica, dentro del expediente debe quedar el certificado de existencia y representación legal. La ejecución en contra de una persona jurídica será válida así esté en etapa de liquidación, en cuyo caso su representante legal es el liquidador; después de la liquidación se adelantará la ejecución en contra de los responsables solidarios.

En el trámite de notificación que generalmente hacen las Administraciones Municipales del mandamiento de pago, el deudor es citado para que acuda al despacho personalmente para ser notificado del mandamiento de pago librado en su contra. Las notificaciones de las actuaciones generadas por la Secretaría de Hacienda del Municipio, en aras de lograr el recudo de las obligaciones pendientes, se hacen conforme con lo establecido en la norma vigente, por lo que se envían a la última dirección declarada por el contribuyente, o en el caso que éste no haya informado la dirección para notificaciones el funcionario a cargo del impulso procesal, se puede verificar la dirección haciendo uso de guías telefónicas, directorios, información oficial, comercial o bancaria. Cuando no ha sido posible identificar la dirección del contribuyente por los

medios antes relacionados, se puede notificar al moroso por medio de publicación en página web del Municipio.

Cuando una notificación es defectuosa o sin el lleno de los requisitos legales, ésta se corrige según lo establecido en el artículo 849-1 del Estatuto Tributario. Si la anomalía recae sobre la notificación del mandamiento de pago, decretada la nulidad, la actuación procesal se retrotrae a la diligencia de notificación, incluso.

Las únicas actuaciones procesales que no se afectan con una mala notificación son las medidas cautelares, pues estas se toman como previas dentro del proceso.

Con respecto a las medidas cautelares o preventivas, previo o al mismo tiempo que se libra el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo sobre los bienes que se hayan establecido como de propiedad del deudor; el funcionario a cargo podrá identificar los bienes de propiedad del deudor, haciendo uso de medios de información tributaria o mediante investigación de bienes en cabeza del deudor; las medidas cautelares se decretan mediante un auto interlocutorio de cúmplase, el cual deberá ser firmado por la Secretaria de Hacienda del Municipio, luego de lo cual el funcionario a cargo procederá a enviar los oficios correspondientes ante la oficina pertinente para que proceda a registrar la medida con el fin de sacar el bien del comercio.

Como puede verse, cuando se trata de procesos administrativos de cobro coactivo, para las Administraciones Municipales proceden las medidas preventivas tanto de embargo, el cual se

perfecciona por inscripción o por notificación o comunicación a un tercero, como de secuestro, las cuales deberán ser tramitadas dentro del mismo expediente, pero en libro separado.

Una situación que se presenta constantemente en los procesos de cobro coactivo con las Administraciones Municipales es que el deudor, para evitar ser embargado o que se le secuestre sus bienes, llega con la entidad a un acuerdo de pago, es decir, a un convenio para cancelar su deuda fiscal con la Administración; en este caso, se suspende el procedimiento y se levantan las medidas preventivas que se decretaron; aunque igualmente se presenta que se incumple dicho acuerdo de pago, por lo que se reanuda el procedimiento.

Con respecto a lo anterior cabe señalar que las Administraciones Municipales vienen realizando ingentes esfuerzos en materia de cobros de carácter coactivo; en este sentido, las funciones de la administración municipal han venido siendo desarrolladas desde una perspectiva netamente administrativa, amparados en el Estatuto Tributario y en otras normatividades y disposiciones legales que legitiman su accionar; sin embargo, algunas de sus acciones llevan a un proceso de cobro coactivo que podría no respetar el debido proceso.

En todo caso, el cobro coactivo busca, básicamente, hacer efectivo el cobro de las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la Administración Municipal, sin que sea necesario acudir a la autoridad judicial, es decir, concurrir a demandar por el juicio ejecutivo común, con ello logrando sanear la cartera que se tiene por el no pago oportuno de las contribuciones, tasas, impuestos, anticipos, intereses, retenciones, garantías, cauciones, sanciones, multas, etc.; y si bien el cobro coactivo es una figura que se encuentra dentro del

ámbito jurídico-normativo, sólo se hace efectiva mediante procedimiento administrativo, y únicamente en ciertas excepciones procede ejecutivamente; sin embargo, cuando este tipo de cobros se realiza sin tener en cuenta el debido proceso genera una serie de efectos y consecuencias para la administración que abren el camino para que el administrado actúe, conforme a derecho, para que le sea respetado su derecho al debido proceso y otros amparos que la Constitución y la ley le otorgan.

De esta forma, y según todo lo anterior, el cobro que se realiza, ya sea en materia de recaudación tributaria, fiscal o de cualquier índole en las Administraciones Municipales, adquiere naturaleza coactiva; por ello resulta pertinente establecer que debido a la naturaleza social del Estado colombiano y a las problemáticas que en este mismo orden se observan en la realidad, los cobros coactivos son necesarios, puesto que contribuyen al fortalecimiento del *status quo* de la nación y, por ende, a la solventación de un sinnúmero de necesidades sociales que demanda la ciudadanía en su haber cotidiano.

Referencias

- Azula C., J. (2009). *Manual de Derecho Procesal. Procesos ejecutivos*. Bogotá: Temis.
- Caicedo E., E. (2001). *Derecho inmobiliario registral: registro de la propiedad y seguridad jurídica*. Bogotá: Temis.
- Congreso de la República. (1913). *Ley 4. Sobre régimen político y municipal*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8426>
- Congreso de la República. (1950). *Código Sustantivo del Trabajo*. Bogotá: Diario Oficial No 27.407 del 9 de septiembre.
- Congreso de la República. (1987). *Ley 49. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias*. Bogotá: Diario oficial No 38.142 del 4 de diciembre.
- Congreso de la República. (1992). *Ley 6. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 40.490 del 30 de junio.

Congreso de la República. (1993). *Ley 42. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Bogotá: Diario Oficial No. 40.732 del 27 de enero.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre.

Congreso de la República. (1993). *Ley 100. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.148 del 23 de diciembre.

Congreso de la República. (1997). *Ley 397. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias*. Bogotá: Diario Oficial No. 43102 del 7 de agosto.

Congreso de la República. (1998). *Ley 489. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 43.464 del 30 de diciembre.

Congreso de la República. (2001). *Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.* Bogotá: Diario Oficial No 44.654 del 21 de diciembre.

Congreso de la República. (2002). *Ley 788. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial No. 45.046 del 27 de diciembre.

Congreso de la República. (2006). *Ley 1066. Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial No. 46.344 del 29 de julio.

Congreso de la República. (2006). *Ley 1111. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.* Bogotá: Diario Oficial No. 46.494 del 27 de diciembre.

Congreso de la República. (2006). *Ley 1116. Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial No. 46.494 del 27 de diciembre.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero.

Congreso de la República. (2012). *Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Diario Oficial No. 48.483 del 6 de julio.

Congreso de la República. (2012). *Ley 1607. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 48.655 del 26 de diciembre.

Consejo de Estado. (1991). *Sentencia del 21 de junio (Rad. 3132-3142)*. Consejero Ponente: Jaime Abella Zarate.

Consejo de Estado. (1996). *Auto del 19 de septiembre (NR: 242246)*. Consejero Ponente: Amado Gutiérrez Velásquez.

Consejo de Estado. (1996). *Sentencia del 8 de marzo (Rad. 7547)*. Consejero Ponente: Julio Enrique Correa Restrepo.

Consejo de Estado. (1997). *Sentencia del 1 de agosto (NR 240204)*. Consejero Ponente: Julio Enrique Correa Restrepo.

Consejo de Estado. (2002). *Sentencia del 10 de octubre (Rad. 1446)*. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

Consejo de Estado. (2002). *Sentencia del 8 de noviembre (Rad. 25000-23-26-000-1995-1043-01(13837))*. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado. (2006). *Sentencia del 30 de agosto (Rad. 17001-23-31-000-1993-09034-01(14807))*. Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enriquez.

Consejo de Estado. (2011). *Sentencia del 21 de febrero (Rad. 17555)*. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Contraloría General de la República. (2007). *Resolución Orgánica 5844. Por la cual se establece el reglamento interno de recaudo de cartera en aplicación del artículo 2o de la Ley 1066 de 2006; se compila el procedimiento para el cobro coactivo y las competencias para su ejecución en la Contraloría General de la República*. Bogotá: Diario Oficial No. 46. 609 del 24 de abril.

Contraloría General de la República. (2011). *Resolución Orgánica 6372. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución Orgánica 5844 del 17 de abril de 2007, “por la cual se establece el reglamento interno de recaudo de cartera en aplicación del artículo 2o de la Ley 1066 de 2006, se compila el procedimiento para el cobro coactivo y las*

competencias para su ejecución en la Contraloría General de la República”. Bogotá:
Diario Oficial No. 48.178 del 31 de agosto.

Contreras V., C. (2012). *Jurisdicción coactiva en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia T-221*. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-445*. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-459*. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-491*. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-666*. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-919*. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-1201*. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-799*. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2005). *Sentencia T-396*. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2005). *Sentencia T-604*. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. (2008). *Sentencia T-628*. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (1998). *Concepto 36980 del 26 de mayo*.
Recuperado de www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/doct/dian_36980_98.doc

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2003). *Concepto 40423 del 14 de julio*.
Recuperado de <https://cijuf.org.co/codian03/julio/c40423.htm>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2013). *Concepto 17856 del 26 de marzo*.
Recuperado de <https://actualicese.com/normatividad/2013/03/26/concepto-17856-de-26-03-2013/>

Escobar V., E. (2014). *El proceso de jurisdicción coactiva*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1992). *Decreto 2174. Por el cual se reglamenta el artículo 112 de la Ley 6 de 1992*. Bogotá: Diario Oficial No 40.705 del 31 de diciembre.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1994). *Decreto 2633. Por el cual se reglamentan los artículos 24 y 57 de la Ley 100 de 1993*. Bogotá: Diario Oficial No.41.620 del 30 de noviembre.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Decreto 1694. Por medio del cual se modifican el artículo 6, el parágrafo del artículo 9º, y el artículo 13 del Decreto número 699 de 2013 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario oficial No. 48.873 del 5 de agosto.

Parra O., H. (2010). *El proceso administrativo de cobro coactivo*. Bogotá: Nueva Legislación.

Presidencia de la República. (1966). *Decreto 1604. Por el cual se dictan normas sobre valorización*. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31235>

Presidencia de la República. (1986). *Decreto 1333. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234>

Presidencia de la República. (1989). *Decreto 624. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. Bogotá: Diario Oficial No. 38.756 del 30 de marzo.

Presidencia de la República. (1991). *Decreto 1643. Por el cual se organiza la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como Unidad Administrativa Especial, se establecen su estructura y funciones sus regímenes presupuestal y de contratación administrativa y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 39.880 del 27 de junio.

Presidencia de la República. (1993). *Decreto 633. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración*. Bogotá: Diario Oficial No. 40.820 del 5 de abril.

Presidencia de la República. (1995). *Decreto 328. Por medio del cual se reglamentan los artículos 804 y 820 del Estatuto Tributario*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.730 del 22 de febrero.

Presidencia de la República. (1996). *Decreto 111. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*. Bogotá: Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero.

Presidencia de la República. (2006). *Decreto 4473. Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006*. Bogotá: Diario Oficial No. 46.483 del 15 de diciembre.

Quintero, B., & Prieto, E. (1995). *Teoría general del proceso*. Bogotá: Temis.

Quintero, B., Prieto, E., & Prieto, A. (2001). *Técnicas de Derecho Procesal Civil Colombiano*.
Parte Especial. Bogotá: Leyer.

Trujillo M., S. (2010). *La obligación tributaria. Origen, determinación y extinción*. Bogotá:
Universidad de San Buenaventura.

Velásquez G., G. (2006). *Los procesos ejecutivos y las medidas cautelares*. Medellín: Librería
Jurídica Sánchez.