

**LA JURISDICCIÓN COACTIVA Y SU DESARROLLO EN LA LEGISLACIÓN
COLOMBIANA**

ANDRES BURGOS REGALADO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2012**

**LA JURISDICCIÓN COACTIVA Y SU DESARROLLO EN LA LEGISLACIÓN
COLOMBIANA**

ANDRES BURGOS REGALADO

**Monografía presentada para optar el título de especialista en Derecho
Administrativo**

**DIRECTOR
ORLANDO ALBERTO CHAVES BRAVO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONE Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2012**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores.”

Artículo 1 de acuerdo No 324 de octubre 11 de 1966 emanado por el Honorable Consejo Directivo de La Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACION

**Doctor Efrén Quiroz
JURADO**

**Doctor Hamilton Arbey Burgos
JURADO**

Pasto, Noviembre de 2012

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a mi hermana Doctora Monica Burgos Regalado, que fue la que impulso y abrió las puertas del camino, para que este sueño pensado se haga realidad.

DEDICATORIA

Dedico es estudio a Dios, a mis padres a mis hermanos y sobrinos a mi educación y aquellos que trabajan perseverantemente por la aplicación de los principios constitucionales del derecho administrativo.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el desarrollo de la jurisdicción coactiva en Colombia a fin de establecer la naturaleza de este procedimiento administrativo, el cual se desarrollo a través de una metodología descriptiva a través del estudio de sentencias de las altas cortes, con el fin de establecer cuál es la real naturaleza jurídica de la figura de la jurisdicción coactiva, entendida como una facultad exorbitante del estado, con el fin de lograr el recaudo de los dineros necesarios para la ejecución de los fines de las entidades administrativas, es necesario resolver el interrogante respecto a si la jurisdicción coactiva tiene naturaleza judicial o meramente administrativa.

Palabras claves: Jurisdicción, Estado, administrativo, cobro coactivo, judicial.

ABSTRACT

The present research is to analyze the development of summary jurisdiction in Colombia in order to establish the nature of this administrative procedure, which was developed through a descriptive methodology through study of judgments of the high court's with to establish which is the legal nature of the actual figure of the compulsory jurisdiction exorbitant understood as a state authority to ensure the collection of the money needed to carry out the purposes of the administrative bodies, is necessary to resolve the question regarding whether the compulsory jurisdiction has purely administrative or judicial nature.

Keywords: Jurisdiction, State, administrative, coercive collection, judicial.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. GENERALIDADES	13
1.1 TÍTULO	13
1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	13
1.2.1 Planteamiento del Problema.	14
1.2.2 Contextualización del Problema.	14
1.4 OBJETIVOS	14
1.4.1 Objetivo General.	14
1.4.2 Objetivos específicos.	15
1.5 HIPÓTESIS	15
2. MARCO CONCEPTUAL	16
2.1 JURISDICCIÓN COACTIVA	16
2.2 ACTO ADMINISTRATIVO	17
2.3 COBRO COACTIVO	18
2.4 COBRO PERSUASIVO	18
2.5 RESERVA TRIBUTARIA	19
3. MARCO TEÓRICO	20
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA	20
3.2 DEFINICIÓN JURISPRUDENCIAL DEL COBRO COACTIVO	22
3.3 FINALIDAD DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA	22
3.4 MARCO NORMATIVO COBRO COACTIVO EN COLOMBIA	23
3.5.1 Proceso de Jurisdicción Coactiva.	27
3.5.2 Proceso Coactivo Fiscal.	27
3.5.3 Proceso Administrativo Coactivo.	28
4. METODOLOGÍA	30
4.1 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	30
4.2 TÉCNICA Y RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	30
5. LA JURISDICCIÓN COACTIVA Y SU NATURALEZA EN COLOMBIA	31
6. CONCLUSIONES	344
BIBLIOGRAFÍA	366

GLOSARIO

En el trabajo se utilizarán una serie de términos especialmente de carácter jurídico que por su importancia deben ser relacionados a efectos de tener una visión más aproximada del tema a tratar

COBRO COACTIVO: es la actividad jurisdiccional o administrativa asignada a las entidades públicas, con el objeto que a través de sus propios medios puedan hacer efectivas las obligaciones que legalmente sean causadas a su favor.

COBRO PERSUASIVO: se define como la actuación administrativa mediante la cual la entidad de derecho público acreedora invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones, previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conlleva esta acción, y en general solucionar el conflicto a través de métodos conciliatorios

LA JURISDICCION COACTIVA: privilegio exorbitante del Estado que le permite cobrar por sí mismo las deudas a su favor en ejercicio de los mismos poderes jurisdiccionales que se le confieren a los jueces ordinarios, y que para el caso ejecuta un funcionario de la propia administración sin la necesidad de recurrir a la justicia ordinaria para hacerlo. Adquiriendo para el evento al menos en apariencia una doble calidad de juez y parte.

PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO: las normas que regulan este tipo de procedimientos son los siguientes Decreto Ley 624 de 1989, Ley 383 de 1997 ley 788 de 2002 y ley 1066 de 2006, estatuidos para el cobro de obligaciones fiscales derivadas de los impuestos tanto de orden nacional como Territorial.

Estos procedimientos fueron unificados con la expedición de la ley 1066 de 2006, como se puede observar los anteriores procedimientos de cobro coactivo tienen matices muy marcados frente a la posibilidad de contemplar que la actividad de cobro coactivo pueda entenderse como una función netamente judicial, debido sin duda a los elementos que la conforman los cuales en conjunto orientan a un proceso ejecutivo adelantado por entes administrativos.

PROCESO COACTIVO FISCAL: este tipo de procesos se encuentra reseñado en la Ley 42 de 1993 y la ley 610 de 2000, encuentra su respaldo en el artículo 267 de la Constitución Política el cual sostiene lo siguiente: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se

realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA: este tipo de proceso se encontraba establecido en el Código Contencioso administrativo, que sin duda alguna tenía remisiones al código de procedimiento civil, aunado al contenido normativo del artículo 112 de la Ley 6 de 1992 y artículo 169 del Decreto Ley 1421 de 1993.

INTRODUCCIÓN

La legislación colombiana dota a la administración de facultades jurisdiccionales con el objetivo de lograr que los actos administrativos que contemplan el cumplimiento de las obligaciones a favor de la administración puedan cumplirse de manera expedita.

Creando la facultad exorbitante de la jurisdicción coactiva el Estado ha pretendido garantizar el recaudo de los dineros necesarios para el cumplimiento de los fines que son en ultimas el pilar fundamental de la existencia del estado, sin embargo, esta figura a creado polémica en materia jurisprudencial y doctrinal en torno al siguiente interrogante ¿Cual es la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva?.

Así las cosas, la presente monografía busca dilucidar este interrogante, buscando en la jurisprudencia de las altas cortes respuesta a tal interrogante, por cuanto es a través de su naturaleza que es viable determinar por ejemplo, si este tipo de decisiones dentro de este tipo de procesos pueden ser objeto de control constitucional a través de la tutela.

Bajo este entendido, el objetivo general del presente trabajo gira en torno a realizar el análisis del desarrollo de la jurisdicción coactiva en Colombia, a fin de establecer la naturaleza de este procedimiento administrativo, a través de una metodología descriptiva del fenómeno de la jurisdicción coactiva.

En el primer apartado el lector encontrará las generalidades del presente documento, en el segundo el marco conceptual del tema de la jurisdicción coactiva, en el tercer apartado el marco teórico y normativo de la función jurisdiccional del cobro coactivo, en el cuarto la metodología empleada para el desarrollo de la presente monografía, en el quinto apartado el desarrollo jurisprudencial de la jurisdicción coactiva, para finalizar con la conclusiones del estudio realizado.

1. GENERALIDADES

1.1 TÍTULO

La jurisdicción coactiva y su desarrollo en la legislación colombiana

1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En la legislación colombiana se dotó a la administración con facultades jurisdiccionales a fin de garantizar que los actos administrativos que contienen obligaciones a favor de la administración sean cumplidas de manera expedita.

Es a través de la jurisdicción coactiva se ha buscado que los ciudadanos cumplan con las obligaciones que tienen a su cargo frente a la ¿administración, sin embargo, esta atribución presenta ambigüedades en torno a ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva?, Existen dos posturas respecto a este interrogante: es ¿ la jurisdicción coactiva, una función jurisdiccional que implica la investidura de funcionarios administrativos con calidades de juez que ostentan todos los poderes propios de los jueces adscritos a la Rama judicial del poder Público? o por el contrario ¿esta función se constituye como una mera facultad exorbitante del Estado, que busca garantizar el cobro de un título ejecutivo a través de un procedimiento previamente dictado por el legislativo?

Esta ambigüedad genera entonces la necesidad de determinar si la jurisdicción coactiva debe entenderse como la función de administrar justicia con todos los componentes propios de juez natural emanado de la soberanía del Estado, en el cual se reúnen todos los elementos propios de un proceso judicial; o si por el contrario la jurisdicción coactiva debe entenderse como una facultad exorbitante del Estado, a través de la cual es posible realizar los actos administrativos que se encuentran ejecutoriados, con este mecanismos se busca ejercer un cobro administrativo que encuentra su asidero en la prevalencia del interés general.

Debido a que en la actualidad, la doctrina se encuentra dividida respecto a la real naturaleza de la jurisdicción coactiva, surge la necesidad de establecer cuál es el desarrollo legislativo de la jurisdicción coactiva en Colombia, así como determinar si existe o no instancias que garanticen la aplicación del principio constitucional del debido proceso dentro de esta figura, sin necesidad de diferenciar si se trata de una actuación administrativa o desde un proceso judicial propiamente dicho.

1.2.1 Planteamiento del Problema. De acuerdo con lo dicho anteriormente surge la siguiente pregunta de investigación

¿Cuál es la naturaleza de la jurisdicción coactiva y su desarrollo en la legislación colombiana?

1.2.2 Contextualización del Problema. Con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación es necesario realizar su contextualización, bajo los siguientes parámetros:

- ¿Cuáles son las instancias que se llevan a cabo en el proceso de jurisdicción coactiva?
- ¿Cuál ha sido el desarrollo legislativo de la figura de la jurisdicción coactiva en Colombia?
- ¿Qué naturaleza tienen los funcionarios que realizan las labores propias de la jurisdicción coactiva en el ente administrativo?

1.3 JUSTIFICACIÓN

La jurisdicción coactiva posee matices que sin duda alguna la diferencian de los procesos ejecutivos que se generan en materia civil, comercial o laboral, es claro que en materia administrativa la jurisdicción coactiva dota de herramientas a estos entes que les permitan hacer efectivos los actos administrativos ejecutoriados de los cuales se derivan obligaciones pecuniarias, no obstante estas facultades extraordinarias otorgadas a funcionarios públicos no deben exonerarlos del cumplimiento de los derechos mínimos contenidos en la Constitución Política tales como el debido proceso.

Este tema se reviste de importancia académica por cuanto a través de su análisis es posible determinar si estos mecanismos en realidad cumplen con los fines para los cuales han sido propuestos, es decir, el cumplimiento de los actos administrativos ejecutoriados en pro de garantizar el interés general sobre el interés particular como uno de los fines de un Estado Social de Derecho, como lo es Colombia.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo General. Analizar el desarrollo de la jurisdicción coactiva en Colombia a fin de establecer la naturaleza de este procedimiento administrativo.

1.4.2 Objetivos específicos.

- Estudiar los aspectos teóricos y legales relacionados con la jurisdicción coactiva en Colombia.
- Establecer la naturaleza jurídica del cobro coactivo por vía jurisprudencial en el País.
- Compilar el marco legal general de la figura de la jurisdicción coactiva en Colombia.

1.5 HIPÓTESIS

Es la jurisdicción coactiva un mecanismo idóneo que a través de facultades extraordinarias otorgadas por el Estado es posible garantizar el cumplimiento de los actos administrativos expedidos por el mismo ente administrativo.

2. MARCO CONCEPTUAL

A continuación se esbozan los conceptos más relevantes en el desarrollo del presente trabajo de investigación a fin de familiarizar a los lectores con los elementos principales y de esta forma facilitar su lectura.

2.1 JURISDICCIÓN COACTIVA

La Jurisdicción Coactiva ejercida por la Administración Pública, ha sido entendida como: “un privilegio exorbitante del Estado que le permite cobrar por sí mismo las deudas a su favor en ejercicio de los mismos poderes jurisdiccionales que se le confieren a los jueces ordinarios, y que para el caso ejecuta un funcionario de la propia administración sin la necesidad de recurrir a la justicia ordinaria para hacerlo. Adquiriendo para el evento al menos en apariencia una doble calidad de juez y parte.”¹

Por su parte el Ministerio hacienda y crédito público define la jurisdicción coactiva como:

“Un procedimiento especial contenido en los artículos 823 y siguientes del estado Tributario Nacional, por medio del cual las Administraciones Municipales, distritales y Departamentales deben hacer efectivos directamente los créditos fiscales a su favor, a través de sus propias dependencias y funcionarios y sin necesidades de acudir a la justicia ordinaria. Tiene como finalidad obtener el pago forzado de las obligaciones fiscales o los recursos a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.”²

La Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2000 definió la jurisdicción coactiva de la siguiente manera:

“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medio intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la

¹ MANUAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO. Disponible en: <http://www.sualcaldiavirtual.com/2010/10/22/manual-de-cobro-administrativo-coactivo/> Consultado el 20 de septiembre de 2012.

² COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Manual de cobro Administrativo coactivo para entidades territoriales. Dirección general de apoyo Fiscal. Bogotá, 2007. p. 37

prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”³

Como se puede observar la jurisdicción coactiva es definida de dos maneras distintas la primera como un procedimiento y la segunda como una facultad exorbitante que se abroga el Estado para garantizar el recaudo necesario para cumplir los fines estatales contemplados en la Constitución Política.

Dentro de este procedimiento es necesario tener claridad en los conceptos que conforman este trámite.

2.2 ACTO ADMINISTRATIVO

Hasta la fecha el acto administrativo tradicional se encontraba limitado dentro de la forma escrita, constituyéndose esta como la forma clásica de proferir actos administrativos a través de los cuales se realiza la declaración de voluntad de la administración pública, esta imposición sin duda se revestía de la necesidad de generar un ambiente de seguridad ,por cuanto es claro que los actos administrativos deben surtir las etapas del proceso administrativo, so pena de incurrir en posibles eventualidades que dilaten mas el ejercicio de la función pública; dentro de los pasos que debe atravesar el acto administrativo es posible enunciar, la firma, la notificación, la publicación ,entre otras.

Respecto a los elementos que debe contener un acto administrativo el Consejo de Estado sostiene lo siguiente:

"Ha sostenido el Consejo de Estado que en todo Acto Administrativo existen ciertos elementos esenciales de los cuales depende su validez y eficacia. Esos elementos son el órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad y forma. En lo que se refiere a los motivos ha expresado la Corporación que la administración no puede actuar caprichosamente, sino que debe hacerlo tomando en consideración las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso la determinen a tomar una decisión. En las actividades fundamentalmente regladas, los Actos de la Administración están casi totalmente determinados de antemano; en cambio, en las actividades discrecionales, la administración tiene un margen más o menos amplio para decidir, pero debe tomar en cuenta las circunstancias y los fines propios del servicio a su cargo. Las circunstancias de hecho o de derecho que, en cada caso llevan a dictar el Acto Administrativo constituyen la causa, o mejor, el motivo de dicho Acto Administrativo" ⁴

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 de 2000. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. 8 de junio de 2000. Bogotá. Colombia.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, CP: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO, Santafé de Bogotá, D.C. febrero 17 del año 2000, radicación: 5694.100

La necesidad de cumplir con los requerimientos anteriormente mencionados surge no solo del cumplimiento de los principios de la recta gestión de la función pública, sino también para evitar que posteriormente el no cumplimiento de estos pasos desencadene una declaratoria de nulidad de lo actuado.

2.3 COBRO COACTIVO

Es la actividad jurisdiccional o administrativa asignada a las entidades públicas, con el objeto que a través de sus propios medios puedan hacer efectivas las obligaciones que legalmente sean causadas a su favor.

"La procedencia del Cobro Coactivo no sólo supone la existencia de un acto administrativo debidamente ejecutoriado donde conste una obligación clara, expresa y exigible en favor de la administración, y que esté contemplado dentro de las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito Ejecutivo (Art. 68 CCA), sino además la concurrencia de algunas condiciones que hacen viable emprender el proceso de recuperación, como lo es que no constituya obligaciones que presenten un estado de cobranza o pago incierto y la valoración del costo-beneficio sea positivo para la administración, pues de no concurrir éstas exigencias estaríamos frente a multas precarias o incobrables. Si se observa la situación expuesta, bien se puede concluir que al desconocerse la ubicación del deudor, hace incierta la cobranza y por ende inviable el cobro por jurisdicción coactiva."⁵

El fin de un proceso ejecutivo como lo es el de cobro coactivo, supone la necesidad de una prestación cierta en favor de la entidad administrativa y por tanto lo que se busca es la ejecución de esta prestación por parte del deudor.

El procedimiento coactivo se adelantará por la oficina de cobranzas de la administración del lugar donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias o por la de aquella en donde se encuentre domiciliado el deudor. Cuando se estén adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor éstos podrán acumularse.

2.4 COBRO PERSUASIVO

Se define como la actuación administrativa mediante la cual la entidad de derecho público acreedora invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones, previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de

⁵ ALCALDIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Concepto 017 de 2005. Consulta sobre cobro coactivo. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17454>. Consultado el 15 de septiembre de 2012.

evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conlleva esta acción, y en general solucionar el conflicto a través de métodos conciliatorios.

“El cobro persuasivo se constituye como la primera etapa del proceso de cobro, que no es obligatoria sino simplemente discrecional de la entidad estatal, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en el recaudo de la cartera en mora”⁶

El cobro persuasivo se constituye como una oportunidad con la que se busca que los deudores paguen de manera voluntaria las obligaciones a su cargo, se pueden proponer formulas de pago que permitan evitar el inicio del trámite del cobro por jurisdicción coactiva.

2.5 RESERVA TRIBUTARIA

Es una institución que tiene su arraigo en el derecho fundamental a la intimidad de las personas, consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política. Partiendo de este tópico, la reserva tributaria se puede definir como: "la obligación que tiene el Estado de proteger de manera absoluta los hechos que pone en su conocimiento un contribuyente, mediante la declaración tributaria, para efectos de determinar el quantum de su obligación fiscal"⁷

Por tanto, esta protección recaerá en concreto sobre la imposibilidad que terceros ajenos a la administración tributaria tengan conocimiento sobre la intimidad económica del sujeto por cuanto "es un ámbito que, en principio, solo interesa al individuo, el cual impide a los particulares acceder a la información económica de otro particular."⁸

⁶ ALCALDIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Concepto 10 de 2010, Competencia funcional para efectuar el cobro persuasivo. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17454>. Consultado el 15 de septiembre de 2012.

⁷ SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA. Concepto 2010 IE1011. Contratación de terceros. Apoyo a la Gestión de Cobro. Secretaría Distrital de Hacienda, 2010.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-485 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía. 30 de octubre de 1995. Bogotá Colombia.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN COLOMBIA

A continuación se esboza de manera sucinta el desarrollo de la figura de la Jurisdicción coactiva en el país.

Como es bien sabido el soporte histórico de la legislación nacional es el derecho Romano, así las cosas la jurisdicción coactiva no es la excepción a este principio, es posible mencionar como antecedentes de esta figura la ley de las XII tablas y la ley poeetelia.

“Con el fin de garantizar a los comerciantes seguridad y rapidez en la recuperación de sus acreencias surge por primera vez en los municipios italianos el juicio ejecutivo que era básicamente dotar de la misma fuerza ejecutiva de las sentencias a los documentos en donde constara claramente la existencia de una deuda, sin embargo, la aplicación de procedimiento ejecutivo sumario era aplicable a las personas naturales y a las personas jurídicas de derecho privado, lo que no hace claramente diferenciable en la historia el momento en el cual se dotó de poder jurisdiccional a las autoridades administrativas.”⁹

Para el caso colombiano la inclusión de la jurisdicción coactiva fue incluida en la Constitución Política de 1821, función reglamentada por la ley 3 de 1824 creando el mecanismo para el cobro de las deudas en favor del Estado.

En 1888 fue creada la figura del Recaudador Departamental de Impuesto, el cual tenía la potestad de cobrar los impuestos sobre derechos sucesorales y donaciones.

Posteriormente la ley 84 de 1915 dispuso que todos los funcionarios encargados de la recaudación de las rentas departamentales se encontrarían revestidos de la jurisdicción coactiva, mas adelante con la ley 63 de 1936 se estableció la figura de la jurisdicción coactiva a prevención en virtud de la cual los síndicos recaudadores, inspectores de rentas nacionales, jueces de ejecuciones fiscales, jueces de rentas nacionales, entre otros ejercían función de auto cobro.¹⁰

El decreto 514 de 1954 atribuyo a os jueces de ejecuciones fiscales departamentales la posibilidad de ejercer jurisdicción coactiva, para el mismo año

⁹ GOMEZ, Diana Marcela. Jurisdicción coactiva: potestad administrativa o función judicial. Universidad de Medellín, 2007. p. 18.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 19.

a través del decreto 2371 estableció el Juzgado Único nacional de ejecuciones adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En 1966 con los decretos 1604 y 1804 se invistieron de títulos ejecutivos a las obligaciones fiscales surgidas de la valorización de obras delegando su auto cobro a la jurisdicción coactiva.

La jurisdicción coactiva le fue otorgada a la dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en 1974 con el decreto ley 2247, para 1976 se creó la División de ejecuciones fiscales de la Tesorería general de la república que buscó entrar a remplazar el Juzgado nacional de Ejecuciones mencionado anteriormente.

“El decreto 2303 de 1887 introduce un avance importante al tema de la jurisdicción coactiva al establecer un procedimiento coactivo administrativo compuesto por actos netamente administrativo en los asuntos de competencia de la DIAN, lo que constituía en un procedimiento especial. La importancia de tal disposición radicaba en que el procedimiento de jurisdicción coactiva por primera vez no obedecía a las regulaciones procedimentales del código de procedimiento civil al código contencioso administrativo sino a un procedimiento propio integrado por actos puramente administrativos, disposición esta ratificada por el Decreto ley 964 de 1989.”¹¹

En 1986 con el Código de régimen Municipal se ratificó la competencia de los municipios a través de los tesoreros para ejercer la jurisdicción coactiva, no obstante, en 1987 con la ley 49 le arrebató al tesorero municipal la competencia de ejercer dicha jurisdicción y radicó esta potestad en el Alcalde Municipal.

La Constitución Política de 1991 estableció en Colombia el Estado Social de Derecho y amplió el catálogo de derechos fundamentales, contemplo igualmente la posibilidad de que algunos funcionarios ejercieran potestad de auto cobro por disposición constitucional o legal, el artículo 116 de la Constitución Política dispuso que de manera excepcional la ley podría atribuir la función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, no obstante no le es emitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

El artículo 68 del Código Contencioso Administrativo enuncia los documentos que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre y cuando en ellos se encuentre una obligación clara, expresa y exigible.

Con los juzgados administrativos se modificó la competencia de los Tribunales Administrativos respecto del conocimiento de los recursos en segunda instancia en la jurisdicción coactiva.

¹¹ GOMEZ, Diana Marcela. Jurisdicción coactiva: potestad administrativa o función judicial. Universidad de Medellín, 2007. p. 21.

Con la anterior reseña normativa es viable constatar la existencia de múltiples normas que consagran el procedimiento de la jurisdicción coactiva tanto procedimentalmente como sustancialmente, de tal manera que no existe un procedimiento propio para este mecanismo sino que existe un proceso híbrido construido con retazos de otras jurisdicciones.

3.2 DEFINICIÓN JURISPRUDENCIAL DEL COBRO COACTIVO

La jurisdicción coactiva, ha sido definida jurisprudencialmente como un privilegio exorbitante de la Administración, de la siguiente manera:

“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”¹²

3.3 FINALIDAD DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA

Según la Corte Constitucional el fin de la jurisdicción coactiva es el recaudo eficiente y eficaz de las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr los fines estatales, sin embargo, advierte la Corte Constitucional que esta facultad no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares a pesar de que estas también tengan como objetivo hacer cumplir los fines del Estado, por cuanto al actuar la administración como juez y parte sin duda logrará afectar el equilibrio de las relaciones existentes entre los particulares y las entidades estatales con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales.¹³

La Corte Constitucional ha definido la jurisdicción coactiva, como una actividad administrativa que se puede establecer en pro de garantizar el cumplimiento de los fines del estado, pero que sin duda alguna no puede otorgarse esta función exorbitante a aquellas entidades que pueden con esta facultad atentar contra el equilibrio económico de los particulares.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 de 2000. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. 8 de junio de 2000. Bogotá. Colombia.

¹³ *Ibíd.*, p. 3.

3.4 MARCO NORMATIVO COBRO COACTIVO EN COLOMBIA

Con el objeto de facilitar la lectura del marco normativo existente en el país sobre el tema de cobro coactivo, en la tabla 1 se presenta la de normas que tratan sobre el tema:

Tabla 1. Reseña marco normativo colombiano

LEY/DECRETO	ARTICULADO/TEMA	OBSERVACIONES
Ley 4 de 1913	Régimen Político y Municipal. Artículo 213 otorgó a los Tesoreros o Recaudadores Municipales la facultad de ejercer la Jurisdicción Coactiva.	Los ciudadanos nombrados Tesoreros o Recaudadores de rentas municipales aseguraran el manejo de tales valores ante los respectivos alcaldes, con caución hipotecaria, o personal, de uno o más fiadores de reconocida responsabilidad.
Ley 84 de 1915	Por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4 y 97 de 1913.	Los empleados encargados de la recaudación de las Rentas Departamentales tuvieron la facultad de ejercer la Jurisdicción Coactiva para hacer efectivo el cobro de los créditos a favor del Tesoro de los respectivos Departamentos.
Ley 68 de 1923	Art. 9: "los créditos a favor del tesoro devengan intereses a la rata del 12% anual desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago	Es la primera vez que se incluye el concepto de intereses a favor del estado, concepto que en la actualidad mantiene su vigencia.
Ley 81 de 1931	Art. 20: "Si transcurridos 60 días a partir de la fecha en que sea exigible cualquier impuesto establecido por esta ley, no ha sido pagado por la persona, o personas que deban cubrirlo, el Administrador de Hacienda Nacional respectivo hará uso de la jurisdicción coactiva e iniciará	Una explicación más alta de la función coactiva en los entes administrativos.

Continuación Tabla 1.

LEY/DECRETO	ARTICULADO/TEMA	OBSERVACIONES
	<p>inmediatamente el juicio correspondiente para hacer efectivo el recaudo del impuesto, así como también cualesquiera multas y los recargos que hayan sido impuestos. Con este objeto el Administrador puede autorizar a un empleado competente de su dependencia que obre en su nombre, empleado que tendrá las mismas facultades de jurisdicción coactiva que tenga el Administrador”</p>	
<p>Decreto Ley 1713 de 1960</p>	<p>ART. 10 confirió al Contralor General de la República la facultad para ordenar el reintegro en favor de la Nación de las sumas que se perciban por violación de las normas legales, créditos que se harían efectivos ante el Juzgado Nacional de Ejecuciones Fiscales.</p>	<p>Hasta la expedición de este decreto a mayoría de la reglamentación que se relaciona con la facultad de cobro coactivo se halla referida casi única y exclusivamente a la recaudación compulsiva de obligaciones de naturaleza tributaria.</p>
<p>Decreto 2371 de 1963</p>	<p>Estableció el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales.</p>	<p>Se encargaba de recaudar todas las obligaciones a favor del establecimiento Nacional, extendiendo de esta forma el privilegio de recaudo coactivo a otros títulos ejecutivos a favor del Estado.</p>
<p>Decretos 1604 1966</p>	<p>Amplio aquellas deudas que pueden cobrarse a través de funciones coactivas.</p>	<p>Serán objeto de demanda ante la jurisdicción coactiva las obligaciones nacidas a cargo de los particulares por concepto de obras de valorización o contribuciones por valorización.</p>
<p>Decreto 2871 de 1968</p>	<p>Se crea la División de Ejecuciones Fiscales de la</p>	<p>Para cobrar por jurisdicción coactiva una serie de créditos,</p>

Continuación Tabla 1.

LEY/DECRETO	ARTICULADO/TEMA	OBSERVACIONES
	Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones, en general toda deuda a favor del Estado, cuyo importe deba ingresar a las arcas nacionales y le atribuyó además las funciones que hasta esa fecha desempeñaba el Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales.
Decretos Leyes 1400 y 2019 de 1970	Procedimiento para la ejecución y cobro de deudas fiscales municipales y departamentales	Trámite procedimental que para las acciones de cobro coactivo no tributario estuvo vigente hasta el 29 de julio de 2006 fecha en la que empezó a regir la Ley 1066 que unificó el procedimiento de cobro y modificó sustancialmente el componente normativo procesal que regula la actividad.
Ley 222 de 1986	contratación administrativa	Dispuso la obligación de realizar el cobro por la Jurisdicción Coactiva de obligaciones derivadas de estas relaciones contractuales.
Decreto Extraordinario 1222 de 1986	183 que para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá,	Deberán crearse específicamente los cargos de los funcionarios que han de conocer de los juicios por jurisdicción coactiva. Dichos funcionarios quedan investidos de jurisdicción coactiva, lo mismo que los tesoreros especiales encargados de la recaudación de estas contribuciones.
Carta Política del 91	Artículo 116	Excepcionalmente la ley podrá otorgar jurisdicción en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.
Ley 6ª de 1992	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	Otorgó jurisdicción coactiva a las entidades del orden nacional para el cobro de las acreencias a su favor

Continuación Tabla 1.

LEY/DECRETO	ARTICULADO/TEMA	OBSERVACIONES
	se dictan otras disposiciones	
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso – Administrativa y de Procedimiento Civil
Ley 446 de 1998	Se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia	Se asignaron nuevas competencias en materia de jurisdicción coactiva a los Jueces y Tribunales Administrativos, desapareciendo como consecuencia la competencia que al respecto tuviera hasta entonces el Consejo de Estado.
LEY 1066 DE 2006	por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública	Norma vigente para determinar cuál es el proceso del cobro coactivo.

Fuente: la presente investigación – Año 2013.

Es variada la legislación colombiana respecto al desarrollo de la figura de jurisdicción coactiva, sin embargo, en el cumulo de normatividad existente es difícil determinar cuál es la naturaleza de la jurisdicción coactiva, es decir es una función administrativa o una función judicial, para lo cual sin duda es necesario remitirse a la doctrina y la jurisprudencia vigente con el objeto de determinar cuál es la naturaleza de esta figura legal.

3.5 DIVERSOS PROCEDIMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN FORZADA DE LAS OBLIGACIONES A FAVOR DEL ESTADO

Antes de la expedición de la ley 1066 de 2006 la cual unificó el procedimiento de cobro coactivo, en Colombia existieron tres tipos de procedimientos para la ejecución forzadas de las obligaciones existentes a favor del Estado, a continuación se presentan de manera sucinta los tres tipos de procedimientos de ejecución forzada.

3.5.1 Proceso de Jurisdicción Coactiva.

Generalidades: Este tipo de proceso se encontraba establecido en el Código Contencioso administrativo, que sin duda alguna tenía remisiones al código de procedimiento civil, aunado al contenido normativo del artículo 112 de la Ley 6 de 1992 y artículo 169 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Finalidad:

“lograr el pago de las obligaciones a favor del Estado, a nivel Nacional la competencia para ejercer la función de cobro coactivo radicaba en los representantes legales de cada uno de los Entes Estatales a quienes se les había conferido jurisdicción coactiva. En el orden Departamental y Municipal radicaba en el Gobernador y en el Alcalde respectivamente, con base en los Decretos 1222 y 1333 de 1986 y legislación complementaria, quienes las delegaban en los términos que la respectivas normatividades les facultaba.”¹⁴

Procedimiento: en este tipo de procesos el título ejecutivo a favor del estado, es constituido por aquel documento que tiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible, en cuanto al acto administrativo es necesario decir que se constituye exigible cuando este es declarado en firme por la autoridad administrativa que lo profirió y es remitido en original o en copia auténtica, este documento sin duda se reviste de las atribuciones propias del título ejecutivo, de tal forma que de manera previa a la expedición del mandamiento de pago, era viable adelantar un cobro persuasivo a fin de lograr un pago de forma amigable, agotados esos dos presupuestos procesales era viable iniciar un proceso de cobro ejecutivo reseñado en el Código de Procedimiento civil, el funcionario encargado de estas funciones se encuentra obligado a realizar un procedimiento previamente indicado respetando sin duda todas sus etapas y en especial el derecho al debido proceso.

3.5.2 Proceso Coactivo Fiscal.

Generalidades: este tipo de procesos se encuentra reseñado en la Ley 42 de 1993 y la ley 610 de 2000, encuentra su respaldo en el artículo 267 de la Constitución Política el cual sostiene lo siguiente:

“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

¹⁴ MANUAL DE COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO. Disponible en: <http://www.sualcaldiavirtual.com/2010/10/22/manual-de-cobro-administrativo-coactivo/>. Consultado el 16 de septiembre de 2012

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.¹⁵

Es entonces por mandato constitucional el Contralor General de la República el llamado a realizar el recaudo de los créditos fiscales.

Procedimiento: este tipo de procedimiento es regulado por la ley 42 de 1993 y la ley 610 de 2000, sin embargo, en los vacíos que se encuentren en estas normas es necesario remitirse al Código de Procedimiento civil.

En lo que respecta a los actos y documentos que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva a favor de las Contralorías, se tenía que en aplicación de lo establecido en los artículos 90 y 92 de la Ley 42 de 1993, siempre que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

- a) Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas;
- b) Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por la Contraloría General de la República, que impongan multas, una vez transcurrido el término establecido en ellas para su pago.
- c) Las pólizas de seguros y demás garantías en favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.¹⁶

3.5.3 Proceso Administrativo Coactivo.

Generalidades: las normas que regulan este tipo de procedimientos son los siguientes Decreto Ley 624 de 1989, Ley 383 de 1997 ley 788 de 2002 y ley 1066

¹⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución política de Colombia 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Bogotá. Colombia. 1991

¹⁶ MANUAL DE COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO. Disponible en: <http://www.sualcaldiavirtual.com/2010/10/22/manual-de-cobro-administrativo-coactivo/>. Consultado el 16 de septiembre de 2012

de 2006, estatuidos para el cobro de obligaciones fiscales derivadas de los impuestos tanto de orden nacional como Territorial.

Procedimiento: se encuentra contenido en el Título VIII del Estatuto Tributario Nacional y respecto a las medidas cautelares se encuentra remitido al Código de Procedimiento Civil.

Para efectos del proceso administrativo coactivo, el título ejecutivo es enmarcado como un documento en el que consta una obligación tributaria clara, expresa y exigible, 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.¹⁷

Estos procedimientos fueron unificados con la expedición de la ley 1066 de 2006, como se puede observar los anteriores procedimientos de cobro coactivo tienen matices muy marcados frente a la posibilidad de contemplar que la actividad de cobro coactivo pueda entenderse como una función netamente judicial, debido sin duda a los elementos que la conforman los cuales en conjunto orientan a un proceso ejecutivo adelantado por entes administrativos.

¹⁷ MANUAL DE COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO. Disponible en: <http://www.sualcaldiavirtual.com/2010/10/22/manual-de-cobro-administrativo-coactivo/>. Consultado el 16 de septiembre de 2012

4. METODOLOGÍA

4.1 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Con el fin de lograr los objetivos propuestos en la presente monografía, es importante, en primer lugar, definir el tipo de estudio que se adecua más a la misma; de este modo sea utilizado: “La investigación descriptiva es aquella en que, se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio. Describir es el acto de representar, reproducir o figurar a personas, animales o cosas. Se deben describir aquellos aspectos más característicos distintivos y particulares de estas personas, situaciones o cosas, o sea, aquellas propiedades que las hacen reconocibles a los ojos de los demás”¹⁸

Así, la función principal de la investigación descriptiva es la capacidad para seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes, categorías o clases de dicho objeto. Escogido el tipo de estudio, por medio del cual se va a realizar la revisión teórica e investigaciones realizadas sobre el tema permitirá la obtención del máximo de información que lleve a un análisis de la formulación del problema.

4.2 TÉCNICA Y RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Esta investigación se soportará sobre fuentes secundarias las cuales serán las investigaciones publicadas en libros, periódicos, revistas de orden nacional o internacional, así como la información encontrada en la red mundial de datos Internet.

Técnica de recolección de información: la técnica será el estudio documental, por medio del cual se procesará la información a través de fichas bibliográficas, nemotécnicas, resúmenes que llevan al resultado final del documento consolidado del presente trabajo de investigación.

¹⁸ BERNAL, César Augusto. Metodología de la Investigación para administración y economía. Colombia: Pearson, 2002. p. 25.

5. LA JURISDICCIÓN COACTIVA Y SU NATURALEZA EN COLOMBIA

Doctrinalmente la naturaleza de la jurisdicción coactiva en Colombia no se encuentra ampliamente debatida, razón por la cual, es necesario remitirse al desarrollo jurisprudencial de esta figura con el fin de lograr establecer su naturaleza.

Al respecto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo con ponencia del Magistrado Hernando Gómez Mejía en sentencia de 25 de marzo de 1969 sostuvo lo siguiente respecto a la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva:

“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 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 ha 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 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 se establecen tributos o contribuciones.”¹⁹

En la mencionada sentencia se reconoce que la función de cobro coactivo en cabeza de las entidades administrativas proviene del carácter esencial que ostenta el Estado y la situación de sujeción de los asociados, es en virtud de sus funciones que se le concede la facultad exorbitante de realizar los cobros a su favor bajo la modalidad de juez y parte dentro de este tipo de procesos.

Es sin duda necesario determinar cuál es la naturaleza del cobro coactivo, si este es de carácter administrativo o más bien de carácter judicial; frente este gran interrogante existen jurisprudencialmente dos corrientes en sentencias de dos altas cortes, al respecto, el Consejo de Estado afirma lo siguiente:

“No puede remitirse a duda que las providencias dictadas por quienes ejercen jurisdicción coactiva tienen la misma naturaleza jurídica de las que profieren en juicio ejecutivo los jueces vinculados a la rama jurisdiccional del poder público y que el conjunto de ellas constituye un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple trámite gubernativo, como los que adelantan los

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 25 de marzo de 1969 sala de lo contencioso administrativo. M P. Hernando Gómez Mejía. Bogotá. Colombia, 1969.

funcionarios de la rama ejecutiva en desarrollo de sus atribuciones propias y dentro de la órbita normal de dicha rama."²⁰

Frente a este mismo tema la Corte Suprema de Justicia sostuvo lo siguiente:

"La jurisdicción coactiva por la cual la administración hace efectivos, mediante un mecanismo coercitivo, sus propias decisiones en materia de obligaciones fiscales, no se sustrae ni se excluye el control jurisdiccional. Por el contrario, de lo expuesto se deduce que la función administrativa a cargo de los funcionarios administrativos investidos de jurisdicción coactiva, y la función jurisdiccional que compete ejercer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se conjugan en materia impositiva y son ejercidas por aquéllos y por ésta dentro de la órbita de competencia y de acción que a cada uno le es propia."²¹

En el mencionado fallo, la Corte Suprema de Justicia reitera que, "la jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo conforme a las normas de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 562 del Código de Procedimiento Civil."²²

Por su parte la Corte Constitucional en sentencia T-445 de 12 de octubre de 1994, afirma que la naturaleza de la jurisdicción coactiva es administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria, la Corte Constitucional afirma que la naturaleza del cobro coactivo es de índole administrativo, basándose en los siguientes argumentos:

"La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad.

Entonces la administración está definiendo derechos y a la vez creando obligaciones inmediatamente eficaces, gracias a la presunción de validez y de la legitimidad de que gozan sus actos. La presunción de legalidad significa que los actos tienen imperio mientras la autoridad no los declare contrarios a derecho. Este carácter del acto administrativo llamado efecto de ejecutividad, tiene su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política, por cuanto al establecer que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia mayo 8 de 1969. M.P. Juan Hernández Sáenz. Anales del Consejo de Estado. Tomo 76. p. 231.

²¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 79 del 5 de Octubre de 1989. M.P. Hernando Gómez Otálora. Gaceta Judicial tomo 197. II parte. p. 130.

²² *Ibíd.*, p. 131.

susceptibles de impugnación por la vía judicial, significa a contrario sensu que mientras no se suspendan los efectos de los actos administrativos, son plenamente válidos.”²³

Bajo estos presupuestos, es entonces válido afirmar que un acto administrativo ejecutable es un mandato y por lo tanto soporta un carácter imperativo, obligatorio contra quien o quienes se dirige en forma particular o en forma abstracta, tesis esta, que se conoce como el carácter ejecutorio de un acto administrativo, siendo una consecuencia de la presunción de legalidad, por ende y de acuerdo con la Corte Constitucional, el artículo 238 es el sustento legal de los efectos ejecutivos y ejecutorios de los actos administrativos.

Así las cosas, es necesario decir, que para la Corte Constitucional el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva.

El Consejo de Estado en sentencia proferida el 30 de agosto de 2006, por la sala de lo Contencioso administrativo sostuvo lo siguiente:

“El ordenamiento jurídico colombiano prevé esta clase de fórmulas para el cobro de los créditos en favor del Estado: 1. Ante los jueces administrativos por vía del proceso ejecutivo. 2. Recurriendo ante los jueces civiles, mediante el mismo proceso ejecutivo; o por la propia administración, en asuntos tributarios por medio del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva; en este último caso, los actos serán impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Mediante el procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, sujeto, parcialmente, al control del juez contencioso administrativo; en este último caso, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de 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.”²⁴

Como se puede observar en las reseñas realizadas de sentencias de las diferentes cortes del país, es viable observar que el tema no es tranquilo existe a nivel jurisprudencial diferencias respecto a la naturaleza de la jurisdicción coactiva, en diversas jurisprudencias se afirma que esta es de índole judicial, administrativa o la reciente postura del Consejo de Estado que afirma que esta facultad es de carácter mixto, el cual depende de la etapa en la cual se encuentre el procedimiento.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-445/94. M.P. Alejandro Martínez Caballero. 12 Octubre de 1994. Bogotá. Colombia. 1994.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. 30 de agosto de 2006. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá, Colombia.

6. CONCLUSIONES

La jurisdicción coactiva se ha constituido desde sus inicios como una herramienta del ente administrativo con el fin de garantizar el recaudo de dineros que en últimas es el soporte para el cumplimiento de los fines para los cuales han sido creadas.

Esta jurisdicción es el fruto del reconocimiento de una facultad extraordinaria de la administración que consiste en evitar que se desgaste en los estamentos ordinarios y que de manera directa ejecute ciertas obligaciones que se encuentran a su cargo.

Es necesario afirmar que en la actualidad la jurisdicción coactiva es entendida como una función jurisdiccional asignada a un organismo administrativo determinado para que haga de manera directa el cobro de las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción.

Es sin duda un privilegio exorbitante del estado a traes del cual este puede cobrar directamente las deudas fiscales de los contribuyentes, sin embargo es necesario decir, que si bien es cierto existe en Colombia un gran cumulo de norma que datan desde 1913 que desarrollan el procedimiento y la facultad del estado para realizar sin necesidad de terceros la ejecución de las deudas que se encuentran a su favor, también lo es que es un cumulo de retazos que a la fecha no han permitido dar fin al debate propio originado sobre la naturaleza de la jurisdicción coactiva.

En la actualidad son diversas las posturas que han acogido las altas cortes para definir la naturaleza de este tipo de procedimientos, teniendo posiciones diversas para el Consejo de Estado en principio la jurisdicción coactiva era una potestad judicial otorgada a los entes administrativos con todos los elementos que esto conlleva, sin embargo recientemente fue determinada su naturaleza por el Consejo de Estado como mixta dependiendo del estado en el cual se encuentre el cobro coactivo.

Para la Corte Suprema de justicia y la Corte constitucional, el cobro coactivo es sin duda una atribución de índole administrativa sustentada en la constitución nacional que facilita a través de procesos directos y más expeditos el recaudo de dineros necesarios para lograr el cumplimiento de los fines del estado.

Como postura personal es viable acoger la postura reciente del Consejo de Estado en la cual se afirma que la naturaleza de la jurisdicción coactiva es mixta por cuanto reúne las características de un proceso judicial y se magnifica cuando esta llega a los estrados judiciales y de función administrativa cuando es desarrollada

por los entes internos de las entidades administrativas facultadas para llevar este tipo de procedimientos.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Concepto 017 de 2005. Consulta sobre cobro coactivo. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17454>. Consultado el 15 de septiembre de 2012.

ALCALDIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Concepto 10 de 2010, Competencia funcional para efectuar el cobro persuasivo. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17454>. Consultado el 15 de septiembre de 2012.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución política de Colombia 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Bogotá. Colombia, 1991

BERNAL, César Augusto. Metodología de la Investigación para administración y economía. Colombia: Pearson, 2002.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Manual de cobro Administrativo coactivo para entidades territoriales. Dirección general de apoyo Fiscal. Bogotá, 2007.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, CP: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO, Santafé de Bogotá, D.C. febrero 17 del año 2000, radicación: 5694.100

CONSEJO DE ESTADO. 30 de agosto de 2006. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá, Colombia.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 25 de marzo de 1969 sala de lo contencioso administrativo. M P. Hernando Gómez Mejía. Bogotá. Colombia, 1969.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia mayo 8 de 1969. M.P. Juan Hernández Sáenz. Anales del Consejo de Estado. Tomo 76.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-485 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía. 30 de octubre de 1995. Bogotá Colombia.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 de 2000. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. 8 de junio de 2000. Bogotá. Colombia.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-445/94. M.P. Alejandro Martínez Caballero. 12 Octubre de 1994. Bogotá. Colombia. 1994.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 79 del 5 de Octubre de 1989. M.P. Hernando Gómez Otálora. Gaceta Judicial tomo 197. II parte.

GOMEZ, Diana Marcela. Jurisdicción coactiva: potestad administrativa o función judicial. Universidad de Medellín, 2007.

MANUAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO. Disponible en: <http://www.sualcaldiavirtual.com/2010/10/22/manual-de-cobro-administrativo-coactivo/> Consultado el 20 de septiembre de 2012.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA. Concepto 2010 IE1011. Contratación de terceros. Apoyo a la Gestión de Cobro. Secretaría Distrital de Hacienda, 2010.