

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA, CELERIDAD Y ECONOMIA PROCESAL

Ana Isabel Cardona González*

RESUMEN

La facultad que tiene la administración de hacer efectivas las obligaciones a su favor, sin que para ello sea necesaria la intervención judicial, es una manifestación de la autotutela administrativa que en nuestra legislación es entendida como la ejecutoriedad del acto y que en tratándose de una facultad exorbitante tiene control judicial. Esta facultad se apoya en la necesidad de cumplir los fines estatales para que se puedan satisfacer de manera ágil y efectiva las necesidades del grupo social. Este artículo encara los principios de eficacia, celeridad y economía, con el procedimiento de cobro coactivo como manifestación de la autotutela, a fin de plantear que, tal como está establecido en la legislación, no guarda armonía con dichos principios y, al contrario, permite su prolongación en el tiempo con el sacrificio de los derechos y garantías del ciudadano que lo soporta.

Palabras clave: autotutela administrativa, cobro coactivo, eficiencia en el recaudo fiscal, prescripción de la acción de cobro, principios de la función administrativa.

Sumario. INTRODUCCIÓN. 1. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. 1.1 CLASIFICACIÓN DE LA AUTOTUTELA. 1.2 CONTROL ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL DE LA AUTOTUTELA. 2. EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO. 2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO. 2.2 GENERALIDADES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO. 2.3 PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DESDE LA JURISPRUDENCIA. 3. LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA, CELERIDAD Y ECONOMIA PROCESAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 4. EFICACIA, CELERIDAD Y ECONOMÍA DEL RECAUDO. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

*Abogada Asesora y Litigante en el área de Derecho Administrativo. Artículo para optar al título de Especialista en Derecho Procesal, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, 2020. Correo electrónico innovacionlegalmedellin@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La autotutela administrativa, o facultad de la administración para ejecutar por *sí* misma los actos que produce, no es lo que típicamente encontramos en el ordenamiento, donde lo común es una estructura tripartita, con un tercero *supra* ordenado que decide de manera imparcial un conflicto entre pares. Lo que vemos en la autotutela es una estructura dual, en la que una entidad pública con una posición preponderante, decide un conflicto, resuelve una situación jurídica, crea, modifica o extingue obligaciones a cargo de los particulares, sin que para ello tenga que acudir a instancias judiciales.

Las decisiones que crean obligaciones en cabeza de los particulares pueden surgir por diversas vías, ejemplo una resolución que luego de surtido el trámite administrativo contravencional, establece una sanción por infringir normas de tránsito, una liquidación de aforo que surge de la omisión al deber de declarar, el proceso de fiscalización de una entidad territorial por impuesto al degüello que finalmente concluye con un debido cobrar, una resolución que impone una sanción expedida por la Procuraduría luego de surtido un proceso disciplinario, sólo por mencionar algunas; decisiones que luego serán ejecutadas directamente por la administración sin mediar la intervención judicial.

En virtud de tal exorbitancia, tanto el constituyente primario, como el legislador han impuesto límites a dicha facultad, sometiéndola al marco del debido proceso, de conformidad con el artículo 29 constitucional y aún más, al control judicial; pero aquello no obsta para evidenciar que muchas actuaciones se surten y mucho tiempo pasa, antes que un conflicto generado en sede administrativa, vea los albores del control judicial, si es que llegan a esta instancia; sobre todo porque las cuantías suelen ser mínimas, ejemplo una sanción por contravenir normas de tránsito o las infracciones sancionadas por la aplicación del Código Nacional de Policía entre otras, y terminan haciendo desistir al ciudadano de la defensa judicial de sus intereses, por aquello que será más costosa la representación judicial y el costo en tiempo, que la misma sanción.

Históricamente se ha hablado abiertamente de la calidad de Juez y parte del funcionario administrativo cuando adelanta procedimiento de cobro coactivo y su justificación constantemente se ha hecho reposar en la necesidad para el Estado de un pronto recaudo para asegurar la ejecución de los proyectos e inversiones que a la postre aseguran el cumplimiento de los fines sociales y por ende la satisfacción de las necesidades del conglomerado.

De tal forma, siendo la eficacia, la economía procesal y la celeridad, principios que sustentan la autotutela en la función del recaudo de las sumas a favor de las entidades públicas, aquello implicaría que la normatividad y la jurisprudencia apunten a la realización de tales principios. Sin embargo, la realidad es que, tanto desde la normativa tributaria como desde la jurisprudencia, los límites temporales en el procedimiento de cobro son difusos.

He allí la importancia del caso que nos ocupa, puesto que siendo el procedimiento de cobro coactivo una facultad *sui generis* de la administración, aquella debe estar sujeta a límites, de tal manera que en el discurrir del procedimiento se cumpla con los fines estatales, se respete el orden jurídico preestablecido, pero también y especialmente, no se desdibujen los derechos y garantías ciudadanos, ya que son éstos, los que están a merced del procedimiento.

A fin de lograr el cometido de este artículo, fue necesario realizar una breve ilustración sobre la autotutela administrativa, como punto de origen del carácter ejecutorio del acto administrativo, haciendo hincapié luego, en el control judicial y administrativo que tiene dicha facultad, así como el obedecimiento de la misma a los principios y postulados que rigen el debido proceso administrativo.

Todo ello para enmarcar el procedimiento de cobro coactivo en la manifestación del carácter ejecutorio de los actos administrativos y descender finalmente a la prescripción de la acción de cobro para determinar el marco legal y especialmente sus límites temporales de conformidad con la legislación vigente y los pronunciamientos de los órganos de cierre.

Se abordó lo relativo a la notificación del mandamiento de pago que se profiere en el procedimiento de cobro, evidenciando allí un vacío legal, al no establecerse un término para

que aquel sea notificado, significando ello que su único límite es la ocurrencia de la prescripción y que, en razón a esta ausencia, le hace susceptible de una interpretación que le imprime al trámite la vocación de perpetuarse en el tiempo.

Finalmente, se encaró este análisis a los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía procesal, confrontación de la que nada se dice en la legislación y que ha sido tratada tenuemente en la jurisprudencia.

1. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

El artículo segundo de nuestra Constitución Política, fija el derrotero que guía la actividad de las autoridades administrativas, en cuanto aquellas están estatuidas para “*asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares*” Es por ello que han sido dotadas de facultades extraordinarias y exclusivas que les permitan asegurar el cumplimiento de dichos fines.

Una de las prerrogativas especiales de las que goza la administración pública es la autotutela, consistente en la facultad de tomar una decisión que crea, modifica o extingue una situación jurídica o hace nacer para el particular una obligación, que una vez en firme, es oponible para el administrado y su cumplimiento puede ser exigido por la misma administración sin acudir a la tutela judicial.

Así se ha entendido por la doctrina:

Consiste esta figura, exótica dentro del Estado de derecho, en la admisión constitucional y legal de poderes superiores de los entes públicos con funciones administrativas, que rompen el estricto principio de igualdad, otorgándole a los actores públicos la posibilidad de declarar y ejecutar unilateralmente el derecho frente a los administrados, con el propósito de otorgarle relevancia y ejecutoria a las decisiones administrativas, sin necesidad de acudir para estos efectos a los estrados judiciales. (Santofimio, 2017, p. 166)

La Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-069 de 1995, se refirió a la capacidad del acto administrativo de producir efectos en este sentido:

La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.

Ahora bien, esa posición predominante de la administración frente al administrado cobra sentido, en razón a que es a aquella y no a éste, a quien le son exigibles el cumplimiento de los fines estatales, pero a su vez y de conformidad con el artículo 209 Constitucional, el sometimiento a los principios que rigen la función administrativa, tales como los de igualdad, moralidad, imparcialidad, publicidad, eficacia, celeridad y economía.

Y son especialmente estos tres últimos, los que demandan una administración ejecutiva, que pueda responder oportunamente a las necesidades del conglomerado, principios que se entiende, no se cumplirían si las decisiones tomadas por aquellas estuvieran sometidas a requisitos y trámites previos que impidieran su inmediata ejecución.

Nuestra legislación no se refiere a la autotutela propiamente dicha sino al carácter ejecutorio de los actos administrativos, expresión que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 89 de la Ley 1437, equivale a decir que el acto expedido por la administración una vez en firme puede ser ejecutado de inmediato. La razón de esta prerrogativa reposa en la presunción legal del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, conforme a la cual “*los actos administrativos se presumen legales*” y en tal sentido nada impide que cobren vigencia inmediata.

En cita que del Consejo de Estado realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2000, se dijo sobre esta facultad:

En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos. Este sistema es una consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado, que consagran en principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley. Es, en una palabra, lo que la moderna doctrina del Estado y del Derecho denomina el privilegio de la decisión previa y el privilegio de la ejecución oficiosa. La administración pública, en tales casos y en la medida de su competencia, no tiene que acudir a un juez para que defina, como árbitro de los intereses en choque, lo que es derecho, porque ella misma está investida de poderes jurídicos de decisión y ejecución. Si el particular se conforma con el pronunciamiento administrativo, éste causará estado. Si no se conforma tendrá abierta la vía gubernativa y, posteriormente, la vía jurisdiccional..." (Consejo de Estado, Sala Plena, junio 15 de 1965, p. 297)". (Cursivas y negrilla propias)

1.1 CLASIFICACIÓN DE LA AUTOTUTELA

En palabras del Doctor Santofimio Gamboa (2017, p. 161), la autotutela puede ser declarativa, que es aquella que despliega la administración cuando produce actos que se presumen legales y por lo tanto pueden ser ejecutados de inmediato incluso en contra del administrado; ejecutiva o coactiva, cuando la administración lleva a cabo “*las operaciones necesarias para lograr el cumplimiento de lo decidido u ordenado*” (p. 167) y reduplicativa que es donde la administración tiene la posibilidad de reconsiderar, modificar o revocar la decisión por ella misma tomada, decisión que procede a solicitud de parte.

Para una mejor ilustración sobre este punto tomaremos el siguiente ejemplo ilustra sobre la autotutela declarativa y que retomaremos a lo largo de este artículo:

El ciudadano Pedro Pérez omitió declarar impuesto vehicular para la vigencia 2009. En virtud de lo establecido por el artículo 717 y 718 del Estatuto Tributario, la administración, que en este caso es la gobernación del departamento podrá determinar la obligación tributaria del contribuyente, dentro de los cinco años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, es decir hasta el año 2014. Este es un claro ejemplo de autotutela en tanto la administración produce un acto con presunción de legalidad que impone una obligación en cabeza del ciudadano. En este caso, el acto administrativo que liquida de aforo es un título ejecutivo que la administración podrá cobrar por sí misma.

Clasificación distinta, más no opuesta, se trajo a colación en la sentencia de la Corte Constitucional T-445 de 1994, citando a los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández:

La "Autotutela" se ha clasificado en declarativa o ejecutiva y conservativa o agresiva. La conservativa "protege una situación dada"; la agresiva o activa "tiene por contenido una conducta positiva y por resultado una mutación en el actual estado de cosas, aunque actúe en protección de una situación previa."

La autotutela declarativa es esa facultad de la administración de beneficiarse de "una presunción de legalidad que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa".

En cuanto a la autotutela ejecutiva "esta expresión va más allá que la anterior: aparte de eximirse a la Administración de la carga de obtener una sentencia ejecutiva, facultándola para el uso directo de su propia coacción sin necesidad de recabar el apoyo de la coacción judicialmente administrada.

De lo anterior se infiere fácilmente que, en instancias coactivas, se ejercita la facultad de autotutela ejecutiva.

1.2 CONTROL ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL DE LA AUTOTUTELA

Obedeciendo a la exorbitancia de la facultad que tiene la administración para ejecutar por sí misma y de manera inmediata los actos que produce, no extraña que dichos actos estén sometidos a control, el cual se justifica por el sometimiento del poder público a las leyes y así entendido por la doctrina:

La existencia de un control judicial de los actos de la Administración, es un concepto ligado a la noción misma de Estado de Derecho, pues además de garantizar la legalidad de las actuaciones de la administración, su finalidad es la búsqueda de la racionalización y sometimiento del poder político al derecho (Piza y Marín, 2017, p. 295).

Es así como los actos administrativos pueden ser cuestionados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero no exclusivamente por ella, toda vez que durante el trámite que cierra con una decisión en firme, procede el control que realiza la misma administración a través de los medios de impugnación y donde también, procede de oficio o a petición de parte, la revocatoria directa, consagrada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, donde se deja sin efectos el acto administrativo contrario a derecho por la misma administración.

Los medios de control judiciales que proceden contra los actos administrativos son: el de simple nulidad, establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuando lo buscado es restablecer el orden legal expulsando del ordenamiento el acto contrario a él, con dicha acción no se defiende un interés particular, sino sólo el orden jurídico preestablecido, por ello es atemporal, es decir, puede ser propuesta en cualquier tiempo.

Con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consignada en el artículo 138 del compendio normativo administrativo, se busca en cambio la defensa de un interés subjetivo,

esta acción está sometida al término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la firmeza del acto y como su nombre lo indica, se dirige no sólo a la anulación del acto sino a restablecer el derecho conculcado con aquel y eventualmente también a la indemnización de los perjuicios causados.

No puede dejarse de lado que, además de la acción de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho que de ordinario proceden contra las decisiones que se emiten en ejercicio de la autotutela, también las acciones constitucionales, tutela, popular y de grupo, se erigen en una forma de controlar la constitucionalidad de los actos administrativos, aquello por lo establecido en el artículo 29 Constitucional que demanda la aplicación del debido proceso en *“toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*, de tal manera que éste se constituye en el cedazo necesario a través del cual pasan los actos administrativos y que por lo tanto, obligan a la administración pública a conducirse con cautela en respeto a los derechos y garantías constitucionales.

A manera de conclusión preliminar se tiene que, pese a que la administración goza de la facultad la autotutela, para decidir y hacer cumplir lo decidido, sin la intervención o el cuestionamiento judicial previo, esta facultad está sometida a su propio control a través de los medios ordinarios de impugnación, pero también por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y eventualmente, cumpliéndose con unos requisitos de procedibilidad ya decantados por parte del tribunal constitucional, en sede de acción de tutela. Lo anterior nos ilumina el camino, frente a la discusión que se abordará a continuación, por cuanto enmarca el procedimiento que lleva a cabo la administración para exigir las obligaciones de contenido económico a su favor.

2. EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO

Previo a abordar la jurisdicción coactiva, reiteramos que para que exista un procedimiento de cobro coactivo, debe existir una obligación previamente establecida por la misma administración; esto con el fin de patentizar que previo al inicio de un procedimiento de cobro coactivo, ya se ha surtido todo un procedimiento administrativo, que pudo durar años si

tomamos en cuenta la regla general del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que fija la caducidad de la facultad sancionatoria a los tres años de haber ocurrido el hecho conducta u omisión para imponer las sanciones que en ellas se funden. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, ya que, en materia ambiental, por ejemplo, la Ley 1333 de 2009 artículo 10, establece que la facultad sancionatoria caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión que genera la infracción.

Esto es relevante, porque a partir de la finalización del procedimiento administrativo que define una situación jurídica para el administrado, es que nace la facultad de exigir la obligación impuesta, y es donde se activa la jurisdicción coactiva reglada por las normas del Estatuto Tributario artículos 823 al 849-4 que contemplan el procedimiento al que remiten en su mayoría los Manuales de Cobro Coactivo de las entidades Públicas, los artículos 98 al 101 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1066 de 2006.

Retomando el ejemplo del ciudadano Pedro Pérez, tenemos que para el año 2014 la administración emitió acto administrativo liquidando de aforo el impuesto vehicular correspondiente al año 2009. En este punto ya tenemos un título ejecutivo que está sometido a la pérdida de fuerza ejecutoria contemplada en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, que opera cuando *“al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos.”* Es así como el acto perdería vocación para ejecutarse en el año 2019, si antes de ello no se libra y notifica el mandamiento de pago.

2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO

Los antecedentes normativos más antiguos del procedimiento de cobro coactivo en nuestra legislación, los podemos encontrar en una hermosa recopilación que reposa en la biblioteca digital de la Universidad Nacional y comprende las leyes expedidas entre 1873 y 1905, de las cuales se transcriben los siguientes artículos de la Ley 61 de 1905 de resaltable simpleza y claridad:

Artículo 33, los recaudadores de hacienda tienen jurisdicción coactiva, para el cobro de los créditos activos del tesoro nacional.

Artículo 68: El empleado de los cobros ejecutivos se denominará en lo sucesivo “Juez de ejecuciones Fiscales”

Artículo 116: Las ejecuciones que libren los empleados con jurisdicción coactiva, sólo podrán suspenderse por orden o resolución del Poder judicial, conforme a las leyes.

En adelante, surgieron otras normas que ampliaron la facultad de cobrar coactivamente a otras entidades públicas, tales como la Ley 4 de 1913 y Ley 84 de 1915. Viene luego la Ley 105 de 1931 en sus artículos 1058 a 1061 a regular aún de manera incipiente el procedimiento de cobro coactivo, señalando cuáles actos y documentos prestaban mérito ejecutivo y asignó la competencia en la jurisdicción ordinaria, para el conocimiento de las diferencias que se llegaren a presentar en el procedimiento de cobro. Nada se decía aún, sobre las formas de terminación.

Constituye luego el Código de Procedimiento Civil de 1970, artículos 561 al 568, otro referente normativo importante para el procedimiento de cobro coactivo. Allí se estableció que el procedimiento a seguir para el cobro de obligaciones fiscales, sería el establecido para los procesos ejecutivos ordinarios.

Entre la expedición del Código de Procedimiento Civil en 1970 y el Estatuto Tributario en 1989, se expidieron normas que tocaron en mayor o menor medida la potestad coactiva, tales como el Decreto 2247 de 1974, Ley 49 de 1987, Decreto 2304 de 1989, entre otros, los cuales no son relevantes para el tema que se aborda, toda vez que en ellos sólo se hizo extensiva la facultad de cobro a otras entidades públicas y no se reguló el procedimiento de cobro propiamente dicho.

Con la llegada del Decreto-Ley 624 de 1989, por el cual se expidió el Estatuto Tributario, se reguló *in extenso* el procedimiento de cobro coactivo; procedimiento que no ha tenido mayores variaciones desde entonces y al cual remite incluso la Ley 1437 de 2011 en el artículo 100 y la Ley 1066 de 2006 en el artículo quinto.

Es así como podemos afirmar que la regla general para el recaudo de las obligaciones claras, expresas y exigibles en favor de las entidades públicas, es el procedimiento contemplado en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario. Así lo dejó planteado el Consejo de Estado:

Ahora bien, en el año 2006, la Ley 1066 reguló la gestión de recaudo de la cartera a cargo de las entidades públicas que de manera permanente ejercen actividades y funciones administrativas o prestan servicios del Estado colombiano, y que en virtud de ellas tienen que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional y territorial, incluidos los órganos autónomos y las entidades con régimen constitucional especial. Para ese efecto, el artículo 5° de la ley referida ratificó la jurisdicción coactiva en cabeza de las entidades anteriormente indicadas, siguiendo para ello el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, esto es, el del procedimiento administrativo coactivo regulado a lo largo del título VIII del Decreto 624 de 1989 (arts. 823 y siguientes), salvo en casos especiales que la misma norma establece, asociados tanto a la naturaleza de la obligación cobrada, como a la de la entidad ejecutora. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, S19360, 2013)

2.2 GENERALIDADES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO

El procedimiento de cobro coactivo tiene una gran similitud con el proceso ejecutivo que se adelanta ante la jurisdicción ordinaria, inicia con un título ejecutivo que puede estar contenido en una sentencia, acto administrativo, contratos, garantías prestadas a favor de entidades públicas y demás documentos que provengan del deudor, esto de conformidad con el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 y así también, la lista contenida en el artículo 828 del Estatuto Tributario, que clasifica como título ejecutivo las declaraciones privadas y oficiales, demás actos de la administración de impuestos en los que se fijen sumas a favor del fisco, garantías y cauciones fijadas a favor de la nación y las sentencias debidamente ejecutoriadas.

Partiendo de una obligación en firme, aquella pasa por una etapa de cobro persuasivo, que valga mencionar no está contemplado en la Ley, sin embargo, todos los manuales de cobro coactivo consultados lo contemplan: Manual de cobro del Municipio de Medellín, página 6; Ministerio de Agricultura, página 6; Rama Judicial, página 8; Superintendencia de Sociedades, página 13; Manual de cobro coactivo de Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro – Nare, página 4; Manual de cobro persuasivo y coactivo de la Defensoría del Pueblo, página 3.

Este cobro consiste en un apremio al deudor fiscal para lograr el pago de la obligación sin tener que acudir a la instancia coactiva, etapa que, al carecer de consagración legal, no tiene un tiempo de duración determinado. Sin embargo, las entidades asignan períodos que consideran prudentes, haciendo énfasis en la necesidad de evitar que el título prescriba. El único límite al que está sometido esta pre-fase del cobro coactivo, es el establecido en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 numeral 3, que contempla la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo *“cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos”*.

Ahora bien, luego de la etapa de cobro persuasivo, nos adentramos en terrenos del procedimiento de cobro coactivo cuyo trámite se rige por el estatuto tributario, realizada la verificación correspondiente en términos de obligación clara, expresa y exigible se procede a emitir el primer acto que es el mandamiento de pago.

Según el hipotético ejemplo de Pedro Pérez, quien debido a la omisión para declarar el impuesto vehicular correspondiente al año 2009, tiene una obligación a su cargo y a favor del fisco, la administración está habilitada legalmente para notificar el mandamiento de pago librado, hasta el año 2019, a fin de evitar que prescriba la acción de cobro. Como puede observarse para este momento el ciudadano ha estado a merced de la administración por diez años.

El artículo 817 del Estatuto Tributario, se refiere a la prescripción de la acción de cobro al término 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.*

Quiere decir esto que, existiendo un acto administrativo en firme, la administración debe ejercitar su derecho para exigir coactivamente la obligación en un término de cinco años, so pena de perder la facultad para cobrar coactivamente la obligación, pero esa necesidad de exigir coactivamente el cobro se satisface con la notificación del mandamiento de pago, toda vez que a partir de este acto procesal el término de prescripción reinicia su conteo.

2.3 PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DESDE LA JURISPRUDENCIA

Previo a abordar el estudio de la prescripción de la acción de cobro es necesario recordar cómo se han entendido las figuras jurídicas de la caducidad y la prescripción, toda vez que como se puede observar de la lectura del artículo 817, el legislador tributario equipara la prescripción a la caducidad: *“la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe...”* Sin embargo, jurisprudencialmente la caducidad se refiere a la oportunidad para ejercer la acción y la prescripción al tiempo asignado por el legislador para la adquisición de los derechos o la extinción de las obligaciones.

Así pues, el Consejo de Estado en pronunciamiento de 2006, que se cita por su claridad y aporte conceptual, mencionó:

En efecto, se trata de dos instituciones jurídicas diferentes. La caducidad se refiere a la extinción de la acción, mientras que la prescripción a la del derecho; la primera debe ser alegada, mientras que la caducidad opera ipso iure; la prescripción es renunciable, mientras que la caducidad no lo es, en ningún caso, y mientras que los términos de prescripción pueden ser suspendidos o interrumpidos, los de caducidad no

son susceptibles de suspensión, salvo norma expresa, como es el caso de la conciliación prejudicial establecida en la Ley 640 de 2001. (Consejo de Estado, Sección Tercera, S30566, 2006)

El procedimiento de cobro, puede interrumpirse por las causales contempladas en el artículo 818 del Estatuto Tributario, la **notificación del mandamiento de pago**, por el **otorgamiento de facilidades para el pago**, por la **admisión de la solicitud del concordato** y por la **declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa**.

Para los fines de este artículo interesa ilustrar suficientemente la interrupción de la acción de cobro por la notificación del mandamiento de pago. Aquí es necesario precisar que el legislador tributario no previó un término para su notificación, luego de haberse librado el mismo, no hay apremio normativo para que aquel sea notificado de forma inmediata, salvo por el posible acaecimiento de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo, que es de cinco años o en este caso la prescripción de la acción de cobro.

De lo anterior se concluye válidamente, que la entidad podría notificar el mandamiento de pago, hasta un día antes del vencimiento de los cinco años señalados en el artículo 817 del Estatuto Tributario, con cuya notificación se reiniciaría el término por cinco años más.

El Código General del Proceso por su parte, sí establece en el artículo 94, un término para notificar el mandamiento de pago:

La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad siempre que el auto admisorio de aquella o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación de tales providencias al demandante. Pasado este término, los mencionados efectos solo se producirán con la notificación al demandado. (Negrillas propias)

La causal de interrupción de la prescripción relativa al otorgamiento de facilidades para el pago, no ofrece mayores dificultades si se tiene en cuenta que, aunque la administración no está recaudando con mayor celeridad la totalidad de la obligación, si efectúa un recaudo a plazos. Sin embargo, vale la pena mencionar que nada impide que luego de haber operado la interrupción y reanudación del término de prescripción por haberse notificado el mandamiento de pago, se otorguen también facilidades para el pago, con lo que el procedimiento de cobro tardaría aún más, impactando directamente la eficacia, celeridad y economía del recaudo.

Una interpretación incluso más laxa y que sugiere la imprescriptibilidad de la acción de cobro surge de la lectura del artículo 818 del Estatuto Tributario, donde se refiere que el “*término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.*”

Nótese que el artículo se refiere a la interrupción de la prescripción de la acción de cobro, donde cabe afirmarse que la acción es ejercida por la administración al librar mandamiento de pago, por lo que es inocuo hablar de prescripción de la acción posterior a haberse iniciado ésta, de tal manera que luego de notificado el mandamiento de pago no hay término definido para llevar a cabo el proceso de cobro debido. Esta posición fue planteada por el Doctor Franco Laverde (2014) en su tesis de maestría así:

El periodo de tiempo que la ley ha dispuesto para ejercer la acción (5 años), se cuenta desde la ejecutoría del acto administrativo, hasta la notificación de mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo, dado que es en ese momento cuando se interrumpe el término prescriptivo de la acción.

En ese orden de ideas, si la administración ejerce la acción de cobro, dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoría del acto administrativo, que declara la existencia de una obligación a favor del estado, este en adelante seguirá siendo competente para desplegar las actuaciones tendientes al cobro, sin que en las actuales circunstancias

exista algún límite de tiempo, como lo existe para el proceso de responsabilidad fiscal o disciplinario por expresa disposición legal. (p. 37)

Continuando con el ejemplo del ciudadano Pedro Pérez y la omisión de declarar el impuesto vehicular correspondiente al año 2009, en el año 2019 le es notificado válidamente el mandamiento de pago. Habiendo la administración ejercido en este acto, el derecho de acción y por tanto interrumpiendo la prescripción de la acción de cobro.

De conformidad con la interpretación dada más arriba, no hay un término para culminar el procedimiento de cobro coactivo seguido en contra del ciudadano Pedro Pérez quien será sujeto de pasivo del procedimiento indefinidamente, con el impacto que ello representa para él y para el fisco, que ha dejado de recaudar las sumas que por impuesto vehicular le endilgó a través de la liquidación de aforo.

El Consejo de Estado se ha manifestado en diferentes sentidos en relación a la prescripción de la acción de cobro, inclinándose en mayor medida por un procedimiento de cobro coactivo expedito y sometido a los límites temporales de la prescripción, sin embargo, los pronunciamientos que se citan a continuación no generan certidumbre en el tema y son escasos como se verá:

Siguiendo con el mismo razonamiento, se concluye que frente al cobro de sumas de dinero adeudadas en virtud de un acto administrativo que decidió el proceso de responsabilidad fiscal no puede hablarse de prescripción de la acción, en primera medida porque como ya se vio, el proceso de cobro coactivo no tiene carácter jurisdiccional, y, en segundo lugar, porque en estos casos es aplicable el artículo 66 del C.C.A., es decir, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo. (Consejo de estado, Sección Segunda, AC, 2012)

Posteriormente, en pronunciamiento del 28 de agosto de 2013 se manifestó:

La Sala ha señalado que de la lectura de los artículos 817 y 818 del E.T. se desprende que la obligación de la Administración no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, S18567, 2013)

También en pronunciamiento del 10 de abril de 2014, el Consejo de Estado sostuvo que la prescripción de la acción de cobro por el otorgamiento de facilidades para el pago, no constituía una licencia para que el procedimiento se prolongara indefinidamente en el tiempo, incluso si la entidad recaudadora no expedía el acto administrativo que declaraba incumplido el acuerdo; en esta ocasión se refirió a la prescripción como una forma de castigar la inactividad de la administración, nuevamente aunque se aboga por la celeridad y eficacia del procedimiento no se sienta una posición terminante respecto al término para llevar a cabo el procedimiento de cobro:

Nótese que la norma dispone, específicamente, que el término de prescripción de la acción de cobro de las obligaciones fiscales se interrumpe por el otorgamiento de facilidades para el pago; Sin embargo, la ocurrencia de tal situación no puede justificar la inactividad de la Administración en el cobro de las obligaciones derivadas de los impuestos respectivos, durante el término de cinco años previsto por la ley. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, S19613, 2014)

3. LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA, CELERIDAD Y ECONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consagrados en el artículo 209 constitucional, constituyen principios que guían la gestión pública para el cumplimiento de los fines del estado, los cuales a su vez se enuncian en el artículo 2 de la carta magna.

No se requiere mayor análisis para comprobar que para “*promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución*” (Cons., 1991, artículo 2) es necesario una administración organizada, coordinada, orientada al servicio a la comunidad y garante de derechos.

Este sentir quedó plasmado en la Ley 1437 de 2011, a propósito de la cual se dijo:

En ese orden de ideas un elemento central del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo lo constituye el cambio de lógica que se busca en el entendimiento por parte de la administración de su papel frente a los derechos de las personas 5. El mensaje es claro: la administración debe incorporar en su visión de las cosas que no es solo el juez el que está llamado a protegerlos, sino que es la propia administración la que en primer lugar debe convertirse, obviamente en el marco de la Constitución y la ley, en artífice de la defensa de esos derechos. (Zambrano, 2012, p. 41)

El desarrollo legal de los principios de eficacia, celeridad y economía consagrados en el artículo 209 constitucional, se evidencian en la Ley 1437 de 2011, artículo 3, numerales 11, 12 y 13, con el principio de eficacia se busca que los procedimientos logren su finalidad, evitando decisiones inhibitorias, dilaciones y retardos en procura de la realización del derecho sustancial, con el principio de celeridad se busca agilidad y el pronto cumplimiento de los deberes y con el principio de economía se propende por la austeridad, eficiencia y optimización del tiempo y los recursos

Se entendió en la sentencia C-826 de 2013:

En este orden de ideas, es evidente para esta Corporación que el principio de eficacia impide que las autoridades administrativas permanezcan inertes ante situaciones que involucren a los ciudadanos de manera negativa para sus derechos e intereses. Igualmente, que la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades debe ser un fin para las mismas, es decir, que existe la obligación de actuar por parte de la

administración y hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de conformidad con el debido proceso administrativo (Corte Constitucional, Sala Plena, SC826, 2012)

En cuanto al principio de celeridad se busca con este que *“los procedimientos administrativos se adelanten de manera cierta y continua, es decir, sin interrupciones injustificadas o a través de la realización de trámites innecesarios, que provoquen parálisis o suspensiones prolongadas en el tiempo”* (Fernández Arbeláez, 2015, p. 82)

Estos principios, además, tienen relación con el derecho constitucional al debido proceso administrativo:

Al observar el contenido del derecho del debido proceso, encontramos que los operadores administrativos, no podrán dilatar injustificadamente las actuaciones administrativas. Ahora bien, este principio se refiere específicamente a evitar que en los procesos administrativos se produzcan decisiones retardadas de manera injustificada, se realicen trámites innecesarios, se soliciten documentos impertinentes, se cumplan requisitos superfluos o inútiles, que a la administración o al administrado le salga costoso el trámite procesal y, en general que el proceso se prolongue en el tiempo con efectos nocivos para el sistema jurídico administrativo. Es decir, se busca que los procesos administrativos se finiquiten lo más rápido posible, atendiendo al ordenamiento jurídico, a la protección del derecho de defensa del administrado y al caso concreto. (Fernández Arbeláez, 2015, p. 81)

De lo anterior se puede afirmar, que tanto la normatividad como la jurisprudencia demandan una administración dinámica, que reconozca la razón de su gestión en los derechos y garantías del administrado, quien espera un hacer, en procura de una respuesta oportuna y eficaz a sus necesidades y solicitudes.

4. EFICACIA, ECONOMÍA Y CELERIDAD DEL RECAUDO

Uno de los antecedentes normativos más antiguos de nuestra legislación fiscal, que evidencia la necesidad de un recaudo eficiente, se encuentra en el artículo 28 de la Ley 61 de 1905, que establecía una responsabilidad en cabeza de los jefes de las oficinas dependientes de la Hacienda Nacional, por las sumas de cada deudor público, pudiendo librarse de esta responsabilidad por los cobros que efectuasen; nótese lo siguiente:

Artículo 28: La responsabilidad impuesta a cada uno de dichos empleados, por el inciso 2 del artículo 26 se suspende en sus efectos siempre que el empleado compruebe que no habiendo pagado el deudor lo reconocido a su cargo, se han practicado contra el o sus fiadores las diligencias legales. Cesa del todo en sus efectos dicha responsabilidad, siempre que el respectivo responsable compruebe que, habiéndose practicado con todo rigor legal aquellas diligencias, el deudor y sus fiadores resultaron insolventes; pero la responsabilidad subsiste si de la insolvencia del deudor público fuere en parte culpable el referido empleado por no haber exigido de aquel las fianzas suficientes, cuando las leyes o las disposiciones del Poder Ejecutivo le encarguen exigir las o calificarlas, o por no haber hecho las gestiones de cobranza en tiempo oportuno o dado parte a quien corresponda para que proceda contra el responsable en caso de insolvencia.

*Artículo 22: funciones de los gobernadores: numeral 11. **Activar la cobranza de los créditos activos del Tesoro**, previniendo a las respectivas Oficinas de las rentas nacionales que usen de la jurisdicción coactiva con los deudores morosos, y requiriendo a los Jueces y Tribunales para el despacho de los negocios contenciosos en que tenga interés la Hacienda nacional, y al Ministerio Público para que los agite.*

(Negrillas y subrayas propias)

La jurisprudencia ha sido enfática en la necesidad de efectuar un recaudo eficaz, así se dijo en la sentencia de la Corte Constitucional C-666 de 2000: “Es importante destacar que 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.”

También en pronunciamiento de 2015, se resalta la importancia de recaudar eficazmente por razones de justicia, teniendo en cuenta que un recaudo eficaz distribuye de manera equitativa el gasto público:

El principio de eficiencia tributaria se define a partir de la relación costo beneficio. Esta relación tiene dos aspectos a considerar: el económico, en tanto la eficiencia alude a un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal^[41]. La ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, pues el incumplimiento de algunos contribuyentes conduce a que los gastos e inversiones públicas se hagan a costa de los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones (Corte Constitucional, Sala Plena, SC743, 2015)

También en pronunciamiento del año 2011, la Corte Constitucional enfatizó en la doble connotación que tiene el recaudo fiscal, evidenciando que de un lado la eficiencia implica mayor resultado a menor costo, pero también menor costo social para quien soporta la obligación:

***Y con respecto al principio de eficiencia,** ha considerado este Tribunal que su objetivo es lograr que el tributo se recaude con el menor costo posible para el Estado y para el contribuyente. En ese contexto, el citado principio resulta ser “un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el*

contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal. (Corte Constitucional, Sala Plena, SC913, 2011)

Así pues, un recaudo eficaz no se justifica sólo desde la órbita de la administración, sino también del ciudadano que para el momento en que se lleva a cabo el procedimiento de cobro, ya ha experimentado el procedimiento administrativo previo que culmina con la imposición de una obligación a su cargo y a favor del fisco; también ha sido entendido así por el Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2013:

Para estos efectos, advirtió que detrás del término de prescripción de la acción de cobro coactivo hay poderosas razones de seguridad jurídica tanto para la Administración como para los contribuyentes. Para la Administración, porque debe existir siempre un momento definitivo en el que se consoliden los actos administrativos que expide en el procedimiento de cobro coactivo. Y, para los contribuyentes, porque la acción de cobro no puede extenderse indefinidamente en el tiempo. (Radicado 25000-23-24-000-2012-00362-01)

Vale la pena anotar que para el año 1989, momento en que se expidió el Estatuto Tributario, la función administrativa no tenía el carácter social que le imprimió el constituyente de 1991, donde ató la misma al debido proceso y esta situación lejos de ser corregida, fue acentuada por los desarrollos legislativos posteriores, tales como la Ley 1066 de 2006 y la Ley 1437 de 2011, que remiten al procedimiento contemplado por el Estatuto Tributario.

CONCLUSIONES

La facultad de la administración de ejecutar los actos administrativos que ella misma crea y que imponen obligaciones dinerarias a favor del fisco y a cargo de los particulares, es una se justifica en una necesidad de responder de manera eficaz y oportuna a las necesidades del grupo social.

Tal como está planteado el procedimiento de cobro coactivo en la normatividad y la jurisprudencia, pareciese más encaminado a autorizar interrupciones y dilaciones que dirigido a la realización de los principios de eficacia, celeridad y economía en el recaudo, situación que lejos de ser corregida, se ha reforzado con las remisiones posteriores de la Ley 1066 de 2006 y la Ley 1437 de 2011, al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

Los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario generan incertidumbre en cuanto a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro coactivo, al punto que se puede sostener válidamente que luego de ejercitada la acción de cobro y notificado el mandamiento de pago, no hay límite para dar por terminado el procedimiento.

Aunque desde la jurisprudencia se aboga por un recaudo que atienda a los principios de eficacia, celeridad y economía, por razones de inversión social, justicia y respeto al ciudadano que soporta la obligación, no hay una posición firme frente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro que imponga un límite para llevarlo a término.

Soslayar la importancia que tiene para la gestión administrativa un recaudo eficiente; implica desconocer la relación implica desconocer que la facultad de autotutela, aunque inicia con la creación de actos con vocación para ser ejecutados, lo que materializa estas obligaciones es la ejecución misma.

La forma como se concibe el procedimiento de cobro coactivo en el Estatuto Tributario, no desarrolla los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, necesarios para asegurar el recaudo de las obligaciones a favor del fisco y por ende la inversión social que de dichos recursos se deriva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo de Estado de Colombia (2006). Sentencia número 15001-23-31-000-2001-00993-01, 11 de octubre. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado de Colombia. (2012). Sentencia número 25000-23-24-000-2012-00362-01, 28 de agosto. M.P. Gerardo Arenas Monsalve

Consejo de Estado de Colombia (2013). Sentencia número 25000-23-27-000-2009-00138-01, 28 de agosto. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Consejo de Estado de Colombia (2013). Sentencia número 54001-23-31-000-2009-00254-01, 9 de diciembre. C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

Consejo de Estado de Colombia (2014). Sentencia número 08001-23-31-000-2011-00038-01, 10 de abril. C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia T-445 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia T-445 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia (1995). Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional de Colombia (2000). Sentencia C-666 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia C-397 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia C-913 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia C-826 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia C-743 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia C-913 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia T-566 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Defensoría del Pueblo (2014). *Manual de cobro persuasivo y coactivo*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 del enlace <file:///C:/Users/anisb/Desktop/MANUAL%20DE%20COBRO%20PERSUASIVO%20Y%20COACTIVO.pdf>

Fernández A, Iván (2015). *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo. Tomo I. Volumen I*. Armenia: Universidad la Gran Colombia.

Franco L, J. (2014). Imprescriptibilidad del Cobro Coactivo. (Tesis de maestría Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado el 3 de abril de 2020 del enlace <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13371/TRABAJO%20FINAL%20-%20IMPRESRIPTIBILIDAD%20DEL%20COBRO%20COACTIVO.pdf;jsessionid=46E6803D953F35D426168731EC355022?sequence=1>

Ministerio de Agricultura de Colombia (2019). *Manual de Cobro Coactivo*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 del enlace https://www.minagricultura.gov.co/SIG/DocumentosSIG/22GESTION_JURIDICA/MANUAL_COBRO_COACTIVO_V4.pdf

Municipio de Medellín, Secretaría de Hacienda (2014). *Cobro Coactivo*. Recuperado el 6 de abril de 2020 del enlace https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_9/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2015/Cobro%20Coactivo.pdf

Piza R., Julio, y Marín E., Mauricio (2017). *Teoría del procedimiento tributario: Una visión crítica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Consultado el 11 de junio de 2020. <https://ebooks.uexternado.edu.co/>

Rama judicial, Consejo Superior de la Judicatura (2020). *Resolución No. 2041 del 20 de agosto de 2020 “Por la cual se adopta el Reglamento Interno para el Recaudo de Cartera a favor de la Nación – Rama Judicial”*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 en el enlace <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/3275708/45648038/Reglamento+Interno+para+el+Recaudo+de+Cartera+a+favor+de+la+Naci%C3%B3n+-+Rama+Judicial.pdf/61c82a2e-d6b9-41bd-a932-a6b2903f5baa>

Santofimio G, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Consultado el 12 de junio de 2020 <file:///C:/Users/anisb/Desktop/Trabajo%20de%20grado/Bibliograf%C3%ADa%201er%20cap%C3%ADtulo/compendio%20de%20derecho%20administrativo%20-Santofimio.pdf>

Superintendencia de Sociedades (2018). *Manual de Gestión de cobro persuasivo y coactivo*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 del enlace https://www.supersociedades.gov.co/Servicio_Ciudadano/Transparencia-y-acceso-a-Informacion-Publica/Documents/GFIN-M-001_ManualCobroPersuasivoCoactivo.pdf

Universidad Nacional de Colombia (2013). *Código fiscal de la República de Colombia: ley 106 de 1873 y leyes posteriores hasta 1905*. Documento recuperado el 23 de septiembre del enlace https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/8979/libro_2_direccion_y_administracion_de_la_hacienda_nacional_p._281-327.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Zambrano, C. William (2012). *La protección de derechos en sede administrativa y la eficacia de los principios instituciones de derecho administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011*. Bogotá: Nomos impresores.