



**AUTOTUTELA: UNA FACULTAD EXORBITANTE EN EL PROCESO  
ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO**

Vanessa Piedrahita Ramírez

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Asesor

Oscar Alberto García Arcila, Especialista (Esp) en Derecho Procesal

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Especialización en Derecho Administrativo  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2023

---

<b>Cita</b>	(Piedrahita Ramírez, 2023)
<b>Referencia</b>	Piedrahita Ramírez. (2023). <i>Autotutela: una Facultad Exorbitante en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	

---



Especialización en Derecho Procesal, Cohorte XIX.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda Céspedes.

**Decana:** Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

**Coordinador de Posgrados:** Cristian Guardia López.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

---

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la facultad excepcional con la que cuenta la administración del Estado colombiano para realizar la labor de recuperación de cartera estatal, en el proceso administrativo de cobro coactivo; para esto, se realiza una breve definición del concepto y la clasificación de autotutela administrativa para posteriormente proceder con un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal respecto a los límites de su ejercicio; y finalmente, se desarrolla el trámite del proceso administrativo de cobro coactivo, dando una breve explicación del concepto, exponiendo su fundamento normativo, sus características principales, y detallando sus particularidades en materia procesal administrativa. Lo anterior, se realiza con fundamento en diversas fuentes bibliográficas, entre ellas, la normatividad aplicable, las sentencias proferidas por las altas cortes – Corte Constitucional y el Consejo de Estado –, y la doctrina de diferentes autores especializados en la materia – local e internacional –. De conformidad con el análisis realizado, se concluye que, la autotutela ejecutiva es una facultad exorbitante que le es otorgada a la administración dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, para hacer efectivos los créditos a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria, fungiendo en este caso, como juez y parte. Adicionalmente, puede indicarse como resultado del proceso investigativo que, esta facultad excepcional, amerita un estudio al menos en el campo académico que analice la posible vulneración a las garantías constitucionales.

*Palabras clave:* autotutela administrativa ejecutiva, cobro coactivo, garantías constitucionales, límites a la autotutela administrativa ejecutiva, interés general, principio de imparcialidad.

## Sumario

Introducción. 1. Definición jurisprudencial, doctrinal y normativa, y clasificación de la autotutela administrativa. 2. Límites de la autotutela administrativa ejecutiva. 2.1 Igualdad. 2.2 Moralidad. 2.3 Eficacia y Eficiencia. 2.4 Celeridad. 2.5 Publicidad. 2.6 Principio de legalidad. 2.7 Imparcialidad. 3. Cobro Coactivo. 3.1 Clases de procesos relativos a la jurisdicción coactiva. 3.2

Proceso administrativo de cobro coactivo. 3.3 Características principales. 3.4 Trámite. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

## **Introducción**

El presente artículo, pretende abordar el concepto de la autotutela, su clasificación, y limitaciones en el marco del proceso administrativo de cobro coactivo. Lo anterior, teniendo en cuenta que, una de las características principales de este proceso, es que se le da la potestad a la administración para decretar y ejecutar unilateralmente obligaciones a los ciudadanos, es decir, esta figura permite a la administración fungir como juez y parte en un mismo proceso, sin la necesidad de acudir ante un tercero supraordenado (Juez). Lo anterior en virtud del cumplimiento de los fines estatales y con fundamento en la prevalencia del interés general.

El estudio sobre este tema se realizó por el interés de analizar la falta de garantías que se pueden presentar, al otorgarle potestades exorbitantes a la administración, por medio de la facultad de autotutela ejecutiva. Lo anterior, dado que, los actos de este proceso, además de prestar mérito ejecutivo, están revestidos del principio de legalidad.

De acuerdo con las premisas anteriores, las líneas argumentativas a construir en el presente trabajo de grado se desarrollan a partir del siguiente esquema argumentativo:

En primer momento, se hará una breve referencia al concepto de autotutela administrativa, su clasificación y fundamento normativo, lo cual contextualiza el ejercicio de esta facultad otorgada a las entidades estatales. Para ello, se analiza el concepto y clasificación constitucional y legal, los principales pronunciamientos de las altas cortes – Corte Constitucional y Consejo de Estado – donde han desarrollado el objeto de estudio, y las posiciones de diferentes doctrinantes – locales e internacionales –, a fin de otorgar elementos de juicio que permitan cuestionar su alcance en el Estado colombiano.

Posteriormente, el segundo capítulo plantea el siguiente interrogante: ¿hasta qué punto estaría dispuesta la administración a reconocer supuestos en los cuales no puede ejercer la autotutela administrativa ejecutiva?, y consecuentemente, ¿hasta dónde esta prerrogativa, que se fundamenta en el interés general, justifica la limitación a ciertas garantías constitucionales? Para ello se hará un análisis de los principios que rigen la función administrativa consagrados en artículo

209 de la Constitución Política. Lo anterior conforme a la normatividad aplicable, los pronunciamientos de las altas cortes - Consejo de Estado y en especial la Corte Constitucional -.

Por su parte, el tercer capítulo analiza un breve concepto del proceso de cobro coactivo, sus principales características, y el procedimiento legalmente definido para su desarrollo, por parte de las entidades estatales. Lo anterior, conforme a la normatividad aplicable, haciendo hincapié en las etapas procesales desarrolladas a lo largo de este procedimiento, desde la figura del título ejecutivo que da origen al inicio del proceso hasta la terminación ordinaria del mismo. Cabe resaltar que, como ha indicado la jurisprudencia, el proceso de cobro coactivo se entiende como un instrumento de coerción que permite acelerar y garantizar la recuperación de la cartera estatal.

En síntesis, se hará un balance de la limitación a las garantías constitucionales durante el ejercicio de la autotutela administrativa ejecutiva, otorgada a las entidades estatales en el marco del desarrollo del proceso administrativo de cobro coactivo, cuyo propósito, como se mencionó anteriormente, es el recaudo, ágil y eficiente, de los dineros requeridos para cumplir con los fines del Estado.

Finalmente, a partir de la conceptualización precedente, se concluye que, la autotutela ejecutiva es una facultad que encuentra su fundamento en el mandato constitucional, y sus correspondientes desarrollos legales. Tal facultad reviste de potestades a las entidades estatales, para el efectivo desarrollo del proceso administrativo de cobro coactivo. Además, se pretende sembrar bases para cuestionar al menos en el campo académico, cómo las entidades estatales, al contar con una doble naturaleza, a saber, como juez y parte en el desarrollo de un mismo proceso, pueden influir en la configuración de un escenario de falta de garantías constitucionales en su ejecución, y cómo las altas cortes han justificado esta limitación en la aplicación estricta de los principios de la función administrativa, entre ellos, la prevalencia del interés general sobre el particular. Asegurando su existencia en conexidad con los fines estatales, dado que, en caso de no existir esta facultad, se pondría en riesgo el cumplimiento de la función pública y los objetivos de la administración en un estado social de derecho:

### **1. La Autotutela Administrativa**

Para abordar el presente artículo, debe tomarse como punto de partida el desarrollo del concepto de autotutela administrativa, como una facultad exclusiva de la administración pública,

que le permite ejercer control y tomar decisiones en relación a los particulares, basándose en la presunción de legalidad de sus propios actos. Este concepto, ha sido trabajado por diferentes doctrinantes y ampliado por la jurisprudencia, encontrando además fundamentado en la Constitución Política y desarrollado por la ley.

Al respecto Santofimio Gamboa, al referirse acerca de la autotutela administrativa, señala:

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 la necesidad de acudir para estos efectos a los estrados judiciales. (Santofimio Gamboa, 2020, p. 35)

Continuando con la conceptualización, la Corte Constitucional, citando a los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, ha indicado que la autotutela administrativa es:

El sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales,' (sic) La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndole de este modo de la necesidad común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. (Corte Constitucional, 1994, Sent. T-445, citado por García de Enterría & Fernández, 1993, p. 473)

Asimismo, la Corte Constitucional citando a estos autores en la sentencia en mención, ha indicado que la autotutela se clasifica en: conservativa o agresiva, y declarativa o ejecutiva:

De conformidad con ello, la autotutela conservativa, es aquella que protege una situación existente, mientras que, la autotutela agresiva, implica una acción positiva y resulta en un cambio en el estado actual de las cosas, aunque su intención sea preservar una situación previa.

Por otro lado, de conformidad con la clasificación mencionada, la autotutela declarativa, es el poder de la administración usado para beneficiarse de la presunción de legalidad de sus actos, la cual obliga su cumplimiento sin necesidad de acudir previamente ante un juez, para obtener una sentencia que así lo declare.

Por su parte, la autotutela ejecutiva, responde a aquella facultad o poder de la administración que va un paso más allá del anterior, puesto que además de liberar a la administración de la obligación de obtener una sentencia que declare el cumplimiento de sus actos, le permite hacerlos efectivos por medio de actuaciones coactivas, sin necesidad obtener apoyo de la jurisdicción. Mientras que la autotutela declarativa se manifiesta en una declaración o en un acto, la ejecutiva implica la materialización coactiva de este acto o declaración. (Corte Constitucional, 1994, Sent. T- 445, p. 8)

Por su parte el profesor Garrido Falla refiere:

El sistema de la prerrogativa administrativa se manifiesta aquí con todo su vigor, marcándose netamente la diferente posición jurídica en que el Derecho coloca la administración y a los administrados. Mientras que un particular que quisiese hacer efectivo un derecho del que fuese titular necesitaría, en primer lugar, obtener del Tribunal competente la declaración judicial de reconocimiento del derecho controvertido y, en segundo lugar, acudir igualmente al Tribunal competente para que inicie el correspondiente procedimiento ejecutivo sobre el patrimonio del deudor; en cambio, la Administración pública aparece investida de los poderes necesarios para realizar por sí misma la autotutela de su derecho, y para ello: primero, declara por sí misma cuál es su derecho, de dónde el carácter obligatorio del acto administrativo; segundo, procede a ejecutar por sus propios medios – y, en su caso, contra la voluntad de los obligados- lo que previamente ha declarado. Se trata de manifestaciones concretas del principio que para un extenso sector doctrinal se conoce con el nombre de autotutela administrativa. (Garrido Falla, 1994, pág. 57)

Por tanto, se puede afirmar que la doctrina y la jurisprudencia han indicado que la autotutela administrativa se refiere a las potestades otorgadas por la ley a la administración, para declarar y ejecutar sus actuaciones sin la intervención y/o convalidación de ninguna otra rama del poder público. Quebrantando, de esta manera, la rigurosa observancia del principio de igualdad, y evidenciando la disparidad en la posición legal que la administración y los administrados ocupan: Si un particular tiene un problema por lo general debe acudir ante los organismos jurisdiccionales para que estos reconozcan sus derechos mientras que la administración puede proteger por sí misma sus derechos e intereses, haciéndolos exigibles conforme al artículo 87 de la Constitución Política de 1991.

Conforme a lo descrito, resulta evidente que las entidades estatales en el ejercicio de la autotutela administrativa ponen en ponderación la aplicación de ciertos principios que rigen sus funciones, al limitar la estricta aplicación de algunos de estos, como por ejemplo los mencionados en el acápite anterior. De esta premisa surge un interrogante, y es ¿hasta qué punto el ejercicio de la autotutela puede limitar el estricto cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa?, y ¿cuál es el fundamento de ello?

Ante esta duda, se hace necesario realizar un análisis de los principios que rigen la función administrativa consagrados en artículo 209 de la Constitución Política, haciendo énfasis en la autotutela administrativa ejecutiva. Puesto que, si bien es cierto que estos principios fundamentan el ejercicio de la autotutela administrativa, la misma no es absoluta, como se analiza más adelante.

## **2. Límites de la Autotutela Administrativa Ejecutiva**

La autotutela administrativa ejecutiva, como se ha mencionado a lo largo de este escrito, es la facultad que otorga a la administración pública, la capacidad de declarar y ejecutar coactivamente sus propios actos, e incluso si es necesario corregirlos sin intervención de un poder judicial externo. Este poder se fundamenta en las atribuciones de la administración para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Lo anterior implica que la administración tiene la capacidad y la responsabilidad de evaluar la necesidad de ejercer esta facultad en relación a los ciudadanos. Esta evaluación se basa en la ponderación de ciertos principios, lo cual, en últimas, termina limitando algunas garantías constitucionales **en aras de cumplir** con los fines del Estado y darle prevalencia al interés general. Esto pone a los administrados en una posición de desventaja, con la particularidad de que los actos administrativos tienen un carácter legal y se presume su validez hasta que se sea declarada su nulidad.

No obstante, es esencial destacar, que el ejercicio de la autotutela administrativa ejecutiva no es absoluto, así como la ponderación y/o limitación de los principios de la función administrativa no pueden ser desmedidos, injustificados, o ir en contravía de lo establecido en la Constitución Política y en ley. Por esto, la jurisprudencia y la doctrina han establecido algunos parámetros para su ejercicio, y el legislador ha creado mecanismos de impugnación en sede administrativa y medios

de control en sede judicial, para que ciertas decisiones de la administración que afecten a un particular puedan ser revisadas.

Conforme a la afirmación realizada anteriormente, se hace necesario desarrollar algunos de estos aspectos previamente, dado que los mismos podrían ser relevantes para establecer algunas de las limitaciones existentes en el ejercicio de la autotutela administrativa.

Inicialmente, es necesario realizar un acercamiento a algunos pronunciamientos doctrinarios; especialmente el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, respecto de la aplicación de los principios en virtud de los cuales debe ser ejercida la función administrativa, consagrados en la Constitución Política artículo 209:

## **2.1 Igualdad**

La Corte Constitucional ha manifestado que, “Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho”.(Corte Constitucional, 2014, Sent. C-178) Asimismo ha indicado que, este principio abarca diferentes dimensiones, incluyendo la igualdad formal, la prohibición de discriminación y la promoción de la igualdad material, discriminándolos de la siguiente forma:

Igualdad formal: Este aspecto se relaciona con la aplicación uniforme de las leyes y normativas a todas las personas, sin distinciones arbitrarias.

Prohibición de discriminación: Este aspecto prohíbe cualquier acto discriminatorio, que implique una distinción basada en motivos prohibidos por la Constitución y la ley, el derecho internacional de los derechos humanos o que sea irrazonable.

Igualdad material: Este aspecto implica la adopción de medidas afirmativas para garantizar la igualdad en situaciones en las que las circunstancias fácticas son desiguales. Busca asegurar que todas las personas, independientemente de su posición económica, social o cualquier otra característica, tengan un acceso equitativo a los servicios públicos y a la administración de justicia. En lugar de simplemente tratar a todos por igual en un sentido estricto, este principio se esfuerza por corregir desigualdades preexistentes y garantizar que aquellos en situaciones desventajosas reciban un trato adecuado para equiparar sus oportunidades con las de otros. En otras palabras,

busca nivelar el terreno de juego y promover una distribución más justa de los recursos y beneficios que la administración pública puede ofrecer a los ciudadanos.

Este principio establece que la función administrativa debe basarse en el trato igualitario de todos los ciudadanos. Por tanto, no puede ser ejercida de manera discriminatoria o favoreciendo a ciertos individuos o grupos sobre otros de forma indiscriminada. La igualdad exige que la administración trate a los ciudadanos por igual en sus actuaciones y decisiones cuando los mismos se encuentren en condiciones igualitarias, y un trato preferencial para las personas que se encuentren bajo condiciones de desigualdad y/o indefensión (discriminación positiva).

Sin embargo, aunque la Corte Constitucional haya establecido estas limitaciones al principio de igualdad en el ejercicio de la función administrativa, la potestad de autotutela administrativa ejecutiva pone en riesgo su completa aplicación. Observándose claramente este hecho, cuando un particular pretende el reconocimiento de un derecho a su favor, puesto que, para que el mismo se declare o haga efectivo, debe acudir ante un tercero supraordenado. En cambio, la administración, como ya se ha reiterado, tiene la capacidad de declarar y ejecutar coactivamente, si es necesario, las obligaciones a su favor. Colocando en evidentes situaciones de desventaja a los administrados frente a la administración.

## **2.2 Moralidad**

Santofimio Gamboa lo define como: “[...] un adecuado comportamiento del servidor público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto al bloque de legalidad”. (Santofimio Gamboa, 2020)

Por su parte la Corte Constitucional ha indicado que:

La Constitución Política de 1991 estableció la moralidad administrativa como un principio que guía el ejercicio de la función administrativa (artículo 209, C.P.), al tiempo que la identificó como un derecho o interés colectivo amparable mediante la acción popular (artículo 88, C.P.). En tanto que principio, se trata de un mandato de textura abierta inspirado en el principio de la prevalencia del interés general, que guía el ejercicio de la actividad administrativa hacia el actuar pulcro, probo y honesto, no desde un punto de vista de la subjetividad o consciencia (sic) moral de quien ejerce la función administrativa, sino a partir de referentes objetivos tales como la defensa del patrimonio público, del interés general y del ordenamiento jurídico. Como derecho e interés colectivo, la

moralidad administrativa es una legitimación respecto de cualquier persona para exigir la fiscalización judicial del adecuado ejercicio de la función administrativa no referido exclusivamente al sometimiento formal al orden jurídico. (Corte Constitucional, 2017, Sent. SU-585, p. 3)

Conforme a la definición proporcionada por Santofimio Gamboa y la jurisprudencia de la Corte Constitucional se puede concluir, que la moralidad administrativa es un principio fundamental que orienta el actuar de los servidores públicos. Este principio, derivado del respeto al principio de legalidad, demanda un comportamiento adecuado en consonancia con las formalidades y finalidades establecidas por la ley. Asimismo, la Constitución Política establece la moralidad administrativa como un principio rector para el ejercicio de la función administrativa - artículo 209, C.P. -, y como un derecho o interés colectivo protegido a través de la acción popular - artículo 88, C.P. -. Este principio impulsa a los servidores públicos a actuar de manera íntegra y honesta, no solo basándose en su propia conciencia moral, sino en la protección del patrimonio público, el interés general y el orden jurídico.

Es importante mencionar que, cuando un acto administrativo o una acción de la administración no cumple con estos estándares de moralidad, puede ser impugnado por la ciudadanía o por otros mecanismos de control, lo que limita la discrecionalidad administrativa. En igual sentido se entenderá entonces, que, si la administración ejerce la autotutela ejecutiva en contravía al interés general, por ejemplo, en beneficio propio o de terceros en detrimento del patrimonio público, estaría contraviniendo el principio de moralidad. En otras palabras, la moralidad administrativa actúa como un límite ético y legal a la autotutela administrativa ejecutiva. Garantiza que las actuaciones de la administración estén alineadas con el interés general y el respeto por el patrimonio público, evitando abusos de poder o actos que vayan en contra de la ética y la integridad en el ejercicio de la función pública.

### **2.3 Eficacia y Eficiencia**

La Corte Constitucional en Sentencia C-826 de 2013, ha subrayado la importancia de los principios de eficacia y eficiencia en la función administrativa, fundamentados en diversos conceptos de la Constitución Política de Colombia. Estos principios son esenciales para asegurar

el cumplimiento de los deberes y derechos consagrados en la carta magna, contribuyendo a la efectividad de la acción administrativa dentro de un Estado Social de Derecho.

Eficacia: Este principio encuentra su fundamento en varios artículos de la Constitución Política, principalmente el artículo 2º, que establece como uno de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos constitucionales, y el artículo 209, el cual señala su obligación de acatamiento por quienes ejercen la función administrativa. La eficacia está vinculada con la capacidad de la administración para llevar a cabo sus determinaciones de manera efectiva. Esto implica que las acciones administrativas deben traducirse en resultados concretos que beneficien al interés general y al ordenamiento jurídico, siendo “una manifestación del Estado Social en el ámbito jurídico-administrativo”. (Corte Constitucional, 2013, Sent. C-826)

Eficiencia: La eficiencia implica “ la máxima racionalidad en la relación entre costos y beneficios” (Corte Constitucional, 2013, Sent. C-826). La administración pública debe maximizar los resultados con los menores costos posibles, evitando el despilfarro de recursos financieros limitados. Esto requiere una planificación cuidadosa del gasto público para optimizar la relación entre los recursos invertidos y los beneficios obtenidos.

En resumen, la eficacia y la eficiencia son principios cruciales para la efectividad de los derechos fundamentales y la acción administrativa. La eficacia se centra en el cumplimiento efectivo de las decisiones administrativas, mientras que la eficiencia busca optimizar los recursos para alcanzar los objetivos sociales del Estado. Ambos principios son fundamentales en un Estado Social de Derecho y orientan hacia la distribución y producción objetiva de bienes y servicios para satisfacer las necesidades sociales. Estos principios imponen a la administración la responsabilidad de actuar de manera eficiente y económica, lo que puede limitar la autotutela administrativa ejecutiva si su ejercicio resulta en un uso ineficiente de los recursos públicos o en costos innecesarios. Algunos de los aspectos que pueden limitar la autotutela administrativa ejecutiva son:

En función de la eficacia:

El cumplimiento de decisiones: La autotutela administrativa ejecutiva podría verse limitada si las acciones emprendidas por la administración no se traducen en resultados concretos y efectivos. Si las decisiones administrativas no logran alcanzar sus objetivos previstos, se cuestionaría la eficacia de la autotutela.

En función de la eficiencia:

Uso eficiente de recursos: La eficiencia implica maximizar resultados con los menores costos posibles. La autotutela administrativa ejecutiva podría estar limitada si su ejercicio conlleva un uso ineficiente de los recursos públicos. Si las acciones autotutelares resultan en un gasto excesivo o innecesario, esto podría ser considerado contrario al principio de eficiencia.

Ahora bien, la autotutela administrativa ejecutiva, al conferir a la administración la capacidad de resolver y ejecutar decisiones unilateralmente, se erige como un mecanismo inherente a la eficiencia en la gestión estatal. En su esencia, esta facultad propicia la agilidad procesal al evitar la intervención judicial, reduciendo tiempos y costos asociados. Así, dentro del proceso de cobro coactivo, se percibe cómo esta facultad de autotutela administrativa puede ser un instrumento para lograr una gestión financiera eficiente, asegurando que los recursos públicos se utilicen de manera racional sin menoscabar la efectividad en el logro de los objetivos administrativos y constitucionales. No obstante, su correcto ejercicio demanda un equilibrio que garantice la efectividad y agilidad del proceso administrativo sin comprometer las garantías constitucionales de los ciudadanos involucrados, asegurando que la eficiencia y la eficacia en la administración no se vean comprometidas por el afán de agilidad procesal.

## **2.4 Celeridad**

Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C-826 de 2013 ha indicado que, el principio de celeridad impone a los funcionarios públicos la obligación de llevar a cabo sus tareas y responsabilidades de manera ágil y eficiente. La celeridad implica que deben cumplir con sus deberes fundamentales de manera rápida y oportuna, asegurando que su gestión satisfaga de manera pronta las necesidades y solicitudes de la comunidad a la que sirven. Este principio se fundamenta en el artículo 2º de la Constitución Política, que establece la obligación de las autoridades de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, así como en el artículo 209 de la Constitución, que declara que la función administrativa debe orientarse al servicio de los intereses generales, “destacando la importancia de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la administración pública” (Corte Constitucional, 2017, Sent. SU-585). En otras palabras, el principio de celeridad busca garantizar una actuación eficiente y rápida de los funcionarios públicos para satisfacer las demandas de la sociedad.

La aplicación de este principio significa que la administración debe tomar decisiones y llevar a cabo acciones de manera ágil, sin demoras injustificadas. Sin embargo, el ejercicio de la autotutela administrativa ejecutiva, donde la administración toma decisiones por sí misma sin la intervención de una autoridad judicial, puede plantear ciertas limitaciones respecto a la aplicación de este principio, algunas de ellas son:

Necesidad de agilidad: La autotutela administrativa ejecutiva se utiliza en situaciones donde la administración considera necesario tomar medidas de manera inmediata para proteger el interés público, corregir una situación irregular o ejercer sus facultades. Sin embargo, si la administración no actúa con la debida rapidez, podría perder la oportunidad de corregir una situación antes de que cause perjuicios graves.

Protección de derechos: El principio de celeridad también está relacionado con la protección de los derechos de los ciudadanos. Si la administración no actúa con prontitud en el ejercicio de la autotutela ejecutiva, esto podría dar lugar a violaciones de los derechos de los particulares. Por ejemplo, si la administración no resuelve un conflicto de manera rápida, los derechos de las partes involucradas podrían verse afectados.

Demoras injustificadas: Las demoras injustificadas en el ejercicio de la autotutela pueden ser cuestionadas por los ciudadanos afectados. Si la administración no puede demostrar que las demoras tenían una justificación válida, esto podría dar lugar a impugnaciones y críticas sobre su capacidad para actuar con celeridad y eficacia.

Ahora bien, si bien es cierto el principio de celeridad se encuentra ajustado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, al enfocarse en la prontitud y eficiencia en el cumplimiento de las funciones administrativas, podría limitar las garantías desarrolladas en los procesos en donde se ejerce la autotutela administrativa ejecutiva. Las situaciones donde se da primacía a la rapidez en la toma de decisiones y ejecución de actos administrativos puedan comprometer la calidad de la actuación y el presupuesto de garantía de los derechos fundamentales de los administrados. Es decir, la necesidad de actuar de manera expedita podría chocar con la exigencia de garantizar un análisis adecuado y completo de los hechos, especialmente en casos donde la autotutela implica modificar derechos o imponer obligaciones de manera inmediata. La presión por la celeridad podría afectar la ponderación cuidadosa de las circunstancias, pruebas y derechos involucrados, lo que podría generar decisiones apresuradas y, en última instancia, injustas o desproporcionadas.

Por otra parte, es menester resaltar que el principio de celeridad, como pilar fundamental de la gestión administrativa, desempeña un rol esencial en el desarrollo de la facultad de autotutela administrativa al fortalecer la efectividad en el proceso de cobro coactivo. La debida ejecución de este principio no solo agiliza la recaudación, sino que también garantiza una asignación óptima de los recursos públicos hacia la consecución de los objetivos estatales. Por ejemplo, en situaciones donde la administración debe recuperar deudas pendientes, la agilidad en la aplicación del proceso de cobro coactivo bajo la premisa de celeridad puede permitir la recuperación más pronta y efectiva de los fondos públicos, contribuyendo así a mantener un flujo financiero adecuado para el desarrollo de programas sociales o de inversión pública.

El enfoque estratégico de este principio se posiciona como una herramienta fundamental para la gestión financiera pública al priorizar métodos expeditos, como el cobro coactivo, sobre procedimientos más complejos y onerosos como la intervención judicial. No obstante, es imperativo subrayar que este énfasis en la rapidez no debe menoscabar la diligencia debida ni socavar las garantías constitucionales de los ciudadanos implicados. Mantener un equilibrio que asegure tanto la agilidad en la gestión administrativa como el pleno respeto a los derechos fundamentales de los administrados se convierte en una premisa ineludible

## **2.5 Publicidad**

La Corte Constitucional conforme a las Sentencias C-646 de 2000 y C-1114 de 2003, en su primer fragmento enfatizan la importancia del debido proceso como un derecho fundamental que se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas. Esto establece límites a los poderes públicos y garantiza que sus acciones estén sujetas a reglas preestablecidas y configuradas democráticamente. La publicidad es un componente esencial del debido proceso y es vista como una conquista de la civilización, ya que evita la arbitrariedad y guía el ejercicio del poder hacia la realización de los objetivos estatales. Este principio está explícitamente consagrado en la Constitución Política y se aplica tanto a quienes están directamente involucrados en actuaciones judiciales o administrativas como a la comunidad en general.

Continúa la Corte indicando, que existen dos formas específicas de publicidad para los actos administrativos; (i) la publicación en el diario oficial, gaceta o cualquier otro medio oficial de divulgación, utilizada para actos de contenido general y abstracto, (ii) la notificación, que se emplea

para actos de contenido particular y concreto que afectan a individuos específicos. La distinción entre estas dos formas de publicidad se considera razonable y justificada. Cuando se trata de actos generales y abstractos, se utiliza la publicación para garantizar que todos los ciudadanos estén informados. En el caso de actos particulares y concretos, la notificación a los afectados se considera suficiente para cumplir con el principio de publicidad. Tanto los actos administrativos generales como los particulares deben ser dados a conocer a los ciudadanos por las autoridades responsables de emitirlos, al ser es una obligación que deriva de la ley.

La sentencia en mención plantea la cuestión de si la plena realización del principio de publicidad se logra sólo a través de la publicación en el diario oficial u otros medios oficiales, o si el legislador puede diseñar diferentes mecanismos de publicidad dependiendo de la naturaleza y características específicas de los actos administrativos. Para lo cual concluye que el legislador deberá determinar las condiciones en que se aplicará el principio de publicidad, considerar la naturaleza de las diferentes acciones estatales para regular el ejercicio de este principio, esto es, de una manera compatible con su naturaleza diversa. Lo anterior, se aplica tanto a las notificaciones procesales como al conocimiento de los actos generales de la administración pública.

Asimismo, la Corte Constitucional, enumera dos objetivos principales para la exigencia de publicidad de los actos administrativos. En primer lugar, se busca determinar la fecha en que entran en vigencia las disposiciones contenidas en dichos actos. En segundo lugar, se busca garantizar que los ciudadanos tengan conocimiento de estos actos y puedan oponerse a su contenido si están legitimados para hacerlo. Se establece que, en términos generales, un acto administrativo entra en vigencia desde el momento de su expedición, siempre que se cumplan los requisitos de publicación o notificación, según corresponda. Por lo tanto, un acto administrativo que no ha sido publicado o notificado se considera ineficaz en términos de su aplicación y efectos.

En síntesis, es un componente esencial del debido proceso y un derecho fundamental consagrado en la Constitución de Colombia. Este principio establece que todas las actuaciones judiciales y administrativas deben llevarse a cabo de manera transparente y accesible tanto para las partes directamente involucradas como para la comunidad en general. En otras palabras, implica que las acciones y decisiones de las autoridades públicas deben ser conocidas y divulgadas, permitiendo a los ciudadanos estar informados sobre los procesos legales y las actuaciones de la administración pública. La publicidad garantiza la rendición de cuentas, la posibilidad de impugnar

decisiones y evita la arbitrariedad, contribuyendo a la construcción de una sociedad democrática y justa. Además, se reconoce que el principio de publicidad no es absoluto, sino que su aplicación se ajusta a las circunstancias específicas de cada caso, de acuerdo con lo dispuesto por el legislador.

Esto significa que, en situaciones en las que se busca utilizar la autotutela administrativa de manera discrecional o sin suficiente escrutinio público, el principio de publicidad puede imponer restricciones. Aquí hay algunas formas en las que el principio de publicidad limita la autotutela:

Oposición informada: La publicidad garantiza que los ciudadanos estén informados sobre los actos administrativos. Si la autotutela administrativa ejecutiva no se lleva a cabo de manera transparente y accesible, existe el riesgo de que los ciudadanos no estén al tanto de las decisiones que les afectan.

Impugnación y defensa: La notificación adecuada es esencial para permitir que los ciudadanos impugnen los actos administrativos. Si la publicidad no se cumple, los afectados pueden no tener conocimiento oportuno de las decisiones y, por lo tanto, se ven privados de la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa y la impugnación.

La insuficiente publicidad en el ejercicio de la autotutela administrativa puede dificultar la defensa de los ciudadanos, limitando su capacidad para impugnar decisiones administrativas. Por ejemplo, supongamos que una entidad estatal procede con el cobro coactivo de una deuda fiscal sin notificar adecuadamente al contribuyente, impidiéndole enterarse de la acción emprendida en su contra. Esta falta de notificación o publicidad adecuada cercena la posibilidad del contribuyente de presentar pruebas en su defensa, interponer recursos como el de reposición o apelación, e incluso dificulta el ejercicio de medios de control para impugnar dicha decisión. Al no estar debidamente informado, el contribuyente se ve privado de su derecho a una defensa efectiva, lo que compromete su participación significativa en el proceso administrativo y afecta su capacidad para impugnar decisiones adversas

Fecha de entrada en vigencia: La publicidad también está vinculada a la determinación de la fecha de entrada en vigencia de los actos administrativos. Si esta información no se comunica adecuadamente, los ciudadanos pueden estar sujetos a decisiones que no conocen ni comprenden plenamente.

Transparencia y legitimidad: La transparencia en la divulgación de los procesos y decisiones administrativas es fundamental para mantener la confianza pública en la legitimidad del ejercicio del poder por parte de la administración.

Cumplimiento de deberes legales: El principio de publicidad está vinculado a la obligación de las autoridades de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. La falta de publicidad adecuada podría interpretarse como un incumplimiento de este deber legal, lo que podría afectar la validez y legalidad de la autotutela administrativa.

Por tanto, se puede concluir que, el incumplimiento del principio de publicidad en el ejercicio de la autotutela administrativa ejecutiva podría limitar el derecho de los ciudadanos a la información, a impugnar decisiones y a participar de manera significativa en los procesos administrativos que los afectan, y la falta de transparencia podría comprometer su legalidad y legitimidad.

## **2.2 Principio de legalidad**

El principio de legalidad es una piedra angular en el desarrollo de la función administrativa y es además el fundamento del ejercicio de la autotutela administrativa en el ordenamiento jurídico. Su fundamento se encuentra en varios artículos de la Constitución Política, la cual establece que la norma fundamental es la propia Constitución situándose por encima de todas las demás normas legales. En este contexto, el principio de legalidad establece que todas las acciones de las autoridades, incluidas las administrativas, deben estar en estricto cumplimiento de la Constitución y ley, y que ciertas decisiones que se aparten de la legalidad pueden ser objeto de control y anulación.

Los artículos 121, 123 y 209 de la Constitución Política son algunos de los ejemplos clave que subrayan el principio de legalidad, resaltando la importancia de la obediencia a la ley y la sujeción a los principios de la función administrativa. Este principio garantiza la legalidad y la justicia en el ejercicio del poder administrativo en Colombia, y sienta las bases para la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Al respecto la Corte Constitucional ha indicado.

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 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. (Corte Constitucional, 1994, Sent. T- 445, p. 7).

En este fragmento se resalta que la administración, al emitir actos administrativos, simultáneamente establece derechos y crea obligaciones de manera inmediata. Esta capacidad se sustenta en la presunción de validez y legitimidad de sus acciones, lo que implica que dichos actos tienen autoridad y vigencia hasta que una instancia judicial los declare contrarios a derecho. La ejecutividad de los actos administrativos, basada en el artículo 238 de la Constitución Política, indica que, mientras no sean suspendidos judicialmente, conservan su plena validez. Este principio refleja la fuerza ejecutiva inherente a los actos administrativos y la autoridad que poseen hasta que un órgano jurisdiccional determine lo contrario.

En el marco de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se destaca la presunción de legalidad que envuelve a los actos administrativos, estableciendo que estos se presumen legales. Esta presunción implica que los actos administrativos desde su emisión y una vez notificados serán efectivos y vinculantes para los ciudadanos, imponiendo la obligación a los ciudadanos de cumplir con ellos (art. 88). Esta presunción legal es aplicable en igual medida a todos los actos administrativos, sin distinción ni exclusión, lo que implica que, una vez su procedimiento de publicidad, el acto generará efectos jurídicos, aun en presencia de posibles defectos en su emisión.

La presunción de legalidad de los actos administrativos podría considerarse como absoluta, bajo la premisa de que; “la única forma de romper dicha presunción de validez es mediante pronunciamiento judicial definitivo” (Consejo de Estado, 2002, Sent. 1643). Es importante señalar que los ciudadanos pueden emplear los medios de control establecidos en el tercer título de la Ley 1437 de 2011, solicitando la nulidad en caso de los actos administrativos de carácter general y

particular, y la nulidad y restablecimiento del derecho cuando se trata de actos administrativos de carácter particular.

Al respecto el Consejo de Estado ha manifestado que:

Por tanto, la única forma de romper dicha presunción de validez es mediante pronunciamiento judicial definitivo. Por esto, en el ordenamiento jurídico colombiano en la demanda de nulidad se exige al accionante que señale en el escrito de demanda tanto las normas que considera violadas como el concepto de la violación; este último requisito constituye la causa petendi o el marco en el cual se puede desenvolver la litis, sin que el operador jurídico pueda pronunciarse de oficio sobre otras posibles vulneraciones, toda vez que se trata de una jurisdicción de carácter rogado. (Consejo de Estado, 2002, Sent. 1643, pp. 19,20)

En el mismo orden y dirección esta providencia indica que:

Tal como señaló la Sala líneas antes, los destinatarios de las normas administrativas no pueden oponerse a las mismas, cualquier inconformidad con su contenido debe ser ventilada en un proceso de carácter jurisdiccional, encaminado precisamente a desvirtuar una presunción que no es definitiva sino "iuris tantum". Consejo de Estado, 2002, Sent. 16438, pp. 19,20)

Conforme a lo descrito, el Consejo de Estado sostiene que la presunción de legalidad que respalda los actos administrativos implica atribuir la carga de la prueba al ejecutado que impugna dichos actos. El ciudadano debe entonces, a través de los procedimientos legales, demostrar que la decisión administrativa no se ajusta al derecho, dado que, la única manera de desafiar esta presunción es a través de un fallo judicial definitivo. Además, la demanda de nulidad exige que el demandante identifique las normas supuestamente violadas y presente el concepto de la violación. La jurisdicción administrativa no puede abordar de oficio otras posibles infracciones, ya que opera bajo un carácter rogado. En este contexto, se destaca que los destinatarios de las normas administrativas no pueden oponerse directamente a ellas; cualquier desacuerdo debe ventilarse en un proceso judicial diseñado para desvirtuar una presunción que no es concluyente, sino "iuris tantum".

Conforme a los lineamientos expuestos, se evidencia que el principio de legalidad impone limitaciones significativas a la autotutela administrativa en Colombia. Esta limitación se deriva de

la idea fundamental de que todas las acciones de las autoridades, incluyendo las administrativas, deben cumplirse estrictamente con arreglo en lo dispuesto en la constitución, la ley y demás normatividad vigente aplicable al caso. A continuación, se profundiza en algunas de las formas en que el principio de legalidad restringe la autotutela administrativa.

Respeto a la constitución y la ley: La Constitución Política establece que la norma fundamental es la propia Constitución y que esta se sitúa por encima de todas las demás normas legales. En este contexto, el principio de legalidad impone a la administración pública la obligación de obedecer y hacer cumplir tanto la Constitución como la ley en todas sus actuaciones. Esto significa que cualquier acto administrativo o decisión debe estar en conformidad con los presupuestos constitucionales y legales aplicables.

Control y anulación de actos: El principio de legalidad establece que cualquier acto administrativo o decisión que se aparte de la legalidad puede ser objeto de control y anulación. En otras palabras, si un acto administrativo es emitido y no cumple con los requisitos legales o constitucionales, los ciudadanos tienen el derecho y la capacidad de impugnarlo y solicitar su nulidad.

Protección de derechos y garantías: El principio de legalidad es esencial para garantizar la legalidad y la justicia en el ejercicio del poder administrativo en Colombia. Esto se traduce en la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. La administración no puede, por sí misma, crear o modificar derechos y obligaciones de manera arbitraria. Está sujeta a la ley y a los principios constitucionales que establecen un marco de actuación que protege los intereses generales y los derechos individuales

## **2.7 Imparcialidad**

La imparcialidad garantiza que las decisiones y acciones de la administración se basen en criterios objetivos y en el interés público, en lugar de consideraciones subjetivas o prejuiciosas. Implica que los funcionarios y entidades encargados de administrar justicia o tomar decisiones no deben mostrar ningún tipo de sesgo, prejuicio o favoritismo hacia ninguna de las partes, asegurando así un trato equitativo para todos. Este principio se encuentra respaldado en varias leyes y regulaciones, así como en la Constitución Política de 1991.

La Ley 1437 de 2011 establece las normas y procedimientos que rigen la actuación de la administración. Dentro de varios de sus artículos se hace referencia a la imparcialidad como un principio rector de la función administrativa, en especial, debe mencionarse el numeral tercero del artículo 3, el cual indica que:

Artículo 3° PRINCIPIOS (...)

3- En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (Ley 1437, 2011, Art.3)

La Corte Constitucional ha indicado que este principio tiene dos dimensiones esenciales:

(i) subjetiva, esto es, relacionada con “la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”; y (ii) una dimensión objetiva, “esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, “de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto”. No se pone con ella en duda la “rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción” sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelante, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue. (Corte Constitucional, 2016, Sent. C-496, p. 2)

El principio de imparcialidad es fundamental para garantizar que las decisiones y acciones de la administración se tomen de manera objetiva, sin sesgos ni favoritismos hacia ninguna de las partes involucradas. Este principio asegura que los funcionarios encargados de tomar decisiones actúen de manera justa, sin dejarse influenciar por consideraciones personales, afectos o intereses.

Ahora bien, conforme a lo descrito, se pueden encontrar algunos elementos en el principio de imparcialidad, que en su desarrollo repercuten directamente en el ejercicio de la autotutela administrativa ejecutiva:

Evita arbitrariedades: La imparcialidad busca prevenir la toma de decisiones basadas en sesgos o favoritismos. En el caso de la autotutela administrativa, este principio limita la posibilidad de que la administración actúe de manera arbitraria al declarar, ejecutar, o corregir decisiones sin considerar de manera objetiva los hechos y derechos de las partes involucradas.

Garantiza un trato equitativo: La autotutela administrativa ejecutiva implica la capacidad de la administración para corregir sus propios actos, decretarlos y hacerlos efectivos coactivamente. Sin embargo, la imparcialidad exige que estas actuaciones se realicen de manera justa y equitativa para todas las partes afectadas. No puede haber preferencias injustificadas o discriminación en el ejercicio de la autotutela.

Transparencia en el proceso: La imparcialidad también está vinculada a la transparencia. En el contexto de la autotutela, la administración debe llevar a cabo sus acciones de manera transparente, explicando claramente las razones y fundamentos para corregir, declarar o ejecutar ciertos actos. Esto garantiza que todas las partes comprendan los motivos detrás de las decisiones administrativas.

Prevención de conflictos de interés: El principio de imparcialidad impide que la administración actúe en función de intereses personales institucionales. En el ejercicio de la autotutela, esto significa que la administración no puede corregir o ejecutar actos de manera que beneficie indebidamente a la entidad, a sus funcionarios o a otras partes interesadas, evitando conflictos de interés.

De conformidad a lo descrito, el principio de imparcialidad busca garantizar que las decisiones administrativas se tomen de manera objetiva y en interés público, evitando favoritismos o sesgos institucionales. Sin embargo, es crucial cuestionar si este principio se aplica de manera efectiva en la práctica. En esta parte nos vamos a detener un poco, dada la relevancia de las premisas que se subrayan en el acápite anterior, a saber, la imparcialidad impide que la administración actúe en función de intereses institucionales o de manera que beneficie indebidamente a la entidad.

La realidad podría revelar desafíos en la aplicación consistente de la imparcialidad, ya que los intereses institucionales podrían influir sutilmente en las decisiones. Además, la complejidad de algunas situaciones podría llevar a interpretaciones subjetivas, poniendo en tela de juicio la imparcialidad real de la administración. En este contexto, es fundamental evaluar críticamente

cómo se traduce este principio en acciones concretas y si se logra mantener una verdadera equidad en el tratamiento de los ciudadanos.

Resulta relevante para este tema traer a colación una sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en donde manifiesta la importancia de decretar la prescripción de oficio:

La jurisprudencia de la Sección Quinta, que la Sala comparte, conduce a afirmar que el funcionario encargado de las funciones de cobro coactivo, con el fin de garantizar el derecho de defensa, el debido proceso, el principio de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial debe decretar de oficio el archivo de los procesos de cobro coactivo cuando ocurre la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que le dieron origen. Lo anterior sin perjuicio de la investigación que inicien las autoridades de control con el fin de establecer la existencia de responsabilidad por la inactividad de la administración en estos aspectos.

Lo contrario, es decir, iniciar el trámite de los procesos de cobro coactivo, dictar mandamiento de pago e incluso ordenar medidas cautelares, o continuar con las diligencias de notificación del mandamiento de pago, sin tener en cuenta la exigibilidad del título ejecutivo podría generar perjuicios al demandado y condena en costas a la administración, con las consecuencias que se puedan derivar de la correspondiente acción de repetición contra el funcionario responsable de los procesos tramitados e impulsados en estas condiciones; así como también, podrían derivarse acciones para recuperar los costos y gastos que la administración asumió con ocasión de un proceso que no ha debido iniciarse por carencia de los presupuestos legales básicos, evaluación que le corresponderá en cada caso asumir y decidir a los organismos de control respectivos y que involucra temas tan controversiales como el de la responsabilidad por error judicial. (Consejo de Estado, 2002, Sent. 1643, pp. 19,20)

La falta de imparcialidad en el ejercicio de la autotutela administrativa se evidencia concretamente cuando la administración decide proceder con el cobro de obligaciones que ya han prescrito, a pesar de las directrices establecidas en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Esta acción contradice las disposiciones judiciales que indican claramente la obligación del funcionario encargado de decretar de oficio el archivo de los procesos de cobro coactivo cuando se pierde la fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Al persistir con el cobro de una deuda prescrita, la administración revela una marcada falta de imparcialidad y objetividad.

Esta omisión no solo incumple el derecho de defensa y el debido proceso, según lo establecido por la jurisprudencia, sino que también genera desigualdad y perjuicios al demandado. Al ignorar la exigibilidad del título ejecutivo, se pone en entredicho la integridad del ejercicio de la autotutela administrativa, lo que socava la confianza en la justicia administrativa. Esta falta de imparcialidad compromete la equidad del proceso, revelando un escenario donde los intereses de la administración prevalecen sobre los derechos de los ciudadanos, tal como advierte la sentencia del Consejo de Estado.

Con base en los lineamientos presentados en este capítulo, se evidencia que, en el contexto de la autotutela administrativa ejecutiva, ciertos principios de la función administrativa impactan en las garantías de los ejecutados en procesos donde se otorga esta facultad a la administración. Esta reflexión se vincula con la dualidad de las entidades estatales, un entorno propicio para la aplicación selectiva de principios fundamentales.

Desde esta perspectiva, la imparcialidad se destaca como un factor crítico en la aplicación de la autotutela. Por ejemplo, al evitar arbitrariedades, este principio busca prevenir decisiones basadas en sesgos o favoritismos. Al actuar con imparcialidad, se limita la posibilidad de que la administración ejecute decisiones de manera arbitraria sin considerar objetivamente los derechos de las partes involucradas.

La relación entre la autotutela administrativa y la imparcialidad no sólo incide en evitar arbitrariedades, sino también en garantizar un trato equitativo para todas las partes afectadas. Si bien la autotutela implica la corrección y ejecución de actos, la imparcialidad exige que estas acciones se realicen de manera justa y sin preferencias injustificadas, entrelazando los principios de igualdad e imparcialidad.

La transparencia en el proceso, unida a la imparcialidad, se convierte en un componente esencial. En el contexto de la autotutela, la administración debe actuar de manera transparente, justificando claramente las bases de sus acciones. Este principio de transparencia, en conexión con la imparcialidad, asegura que todas las partes involucradas comprendan los fundamentos detrás de las decisiones administrativas, en línea con el principio de publicidad.

Otro aspecto crucial es la prevención de conflictos de interés. La imparcialidad, al impedir que la administración actúe en función de intereses personales o institucionales, se asocia con la moralidad administrativa. En el ejercicio de la autotutela, esta limitación asegura que no se

beneficien indebidamente a entidades, funcionarios o partes interesadas, evitando posibles conflictos de interés y promoviendo una actuación administrativa íntegra y ética.

Estas conexiones entre la imparcialidad y los principios fundamentales subrayan la importancia de una autotutela administrativa que respete los derechos, garantice la equidad y promueva la transparencia en su desarrollo, garantizando así un proceso de cobro que se ajuste a los preceptos constitucionales y legales establecidos

Conforme a las líneas argumentativas construidas a lo largo de este trabajo, es menester desarrollar y ampliar el concepto de autotutela administrativa ejecutiva en el contexto específico de los procesos de cobro coactivo. En esta sección se hacen breves alusiones a la falta de garantías que se pueden dar en el trámite de este proceso, y, en consecuencia, brindar una guía u orientación que permita dar una mirada general a la forma en que este se encuentra regulado. Se hace hincapié en la importancia de examinar cómo la administración puede influir en la voluntad del administrado, además de analizar supuestos en los cuales podría no acceder al cobro pacífico o voluntario. Todo esto, en aras de prevenir y evitar posibles vulneraciones a las garantías durante este proceso.

### **3. Cobro Coactivo**

Este capítulo se centra particularmente en el análisis del proceso administrativo de cobro coactivo en su ámbito tributario, detallando su fundamento constitucional, su regulación legal y su desarrollo jurisprudencial. Este análisis abarca, aspectos clave de este procedimiento administrativo, desde la notificación de los actos administrativos hasta las diversas facetas que definen la terminación del proceso. Además, se hace mención de los recursos disponibles contra el mandamiento de pago, las medidas cautelares, las facilidades de pago y su incumplimiento, con el objetivo de ofrecer una comprensión holística y equilibrada de un proceso fundamental en el derecho administrativo. A través de esta exploración, se busca destacar no solo los aspectos técnicos, sino también la importancia de la imparcialidad en la aplicación de la ley en este ámbito específico. Estas conexiones entre la imparcialidad y los principios fundamentales subrayan la importancia de una autotutela administrativa que, al respetar los derechos individuales, garantice la equidad y promueva la transparencia en su desarrollo. Esta perspectiva resulta fundamental para

asegurar que el proceso de cobro coactivo se ajuste a los preceptos constitucionales y legales establecidos.

### **3.1 Clases de procesos relativos a la jurisdicción coactiva.**

- El proceso ejecutivo fiscal – Artículo 843 del Decreto Ley 624 de 1989 (ETN).
- Proceso coactivo fiscal-financiero – Ley 42 de 1993, Resolución 5844 de 2007.
- El proceso coactivo de la contribución de valorización. – artículo 59 de la Ley 788 de 2002, artículo 14 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, artículos 71,72 y 73 del Decreto 1394 de 1970.
- El proceso administrativo coactivo. (Escobar, 2014)

Cabe indicar que, si bien es cierto existen diferentes clases de procesos de cobro coactivo, como los mencionados anteriormente, para el desarrollo del presente artículo, nos enfocaremos en el proceso administrativo de cobro coactivo, especialmente el tributario.

### **3.2 Proceso administrativo de cobro coactivo**

Este proceso tiene su fundamento en la Constitución Política, se encuentra regulado por la ley y es desarrollado por la jurisprudencia.

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 116, 209, y 268 (numeral 5) establecen el deber de coordinación de los servidores públicos para el adecuado cumplimiento de los fines estatales, los cuales para el tema que nos ocupa, se concretan en el recaudo de las obligaciones dinerarias a favor del Estado, los cuales son indispensables para el desarrollo de sus fines sociales y administrativos.

La Ley 1437 de 2011 en su Título IV (artículos 98 al 101), indica cuál es el titular de la potestad coactiva; estableciendo el deber de recaudo y otorgando la potestad de cobro coactivo a las entidades públicas definidas en su artículo. Adicionalmente, menciona cuáles son los documentos que prestan mérito ejecutivo, realizando la salvedad de que los mismos deberán ser claros expresos y exigibles. Además, indica cuáles son las reglas del procedimiento, expresando la aplicación preferente de las leyes especiales y en subsidio las referentes a la norma general, para finalmente indicar cuál es el medio de control jurisdiccional y qué actuaciones son susceptibles del mismo.

La Corte Constitucional ha definido la jurisdicción coactiva como:

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

Asimismo, ha indicado respecto a su naturaleza, que la misma “sienta sus reales en la órbita de la función administrativa, constituyéndose ante todo como una prerrogativa de autotutela ejecutiva” (Corte Constitucional, 2001, Sent. C-558). En igual sentido en sentencia T- 445 de 1994 indica que su naturaleza es administrativa, puesto que su finalidad es hacer efectiva una orden dictada por la administración.

El Consejo de Estado ha manifestado respecto del proceso de cobro coactivo que:

La facultad de cobro coactivo tiene la finalidad de obtener el pago de obligaciones insolutas a favor de las entidades públicas que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. El ejercicio de la potestad otorgada por el legislador presupone no solo la existencia de un título ejecutivo previo que contenga la obligación, sino también que, cuando ese título está representado en un acto administrativo, la entidad que lo expide tiene competencia suficiente para declarar (imponer) unilateralmente la obligación. (Consejo de Estado, 2021, Sent. 00011, p. 2)

De conformidad con lo descrito, podemos afirmar que la jurisprudencia, la Constitución y la ley, en un mismo sentido han indicado que el proceso de cobro coactivo es la facultad recaudadora otorgada a las entidades estatales, por mandato constitucional y legal para hacer efectivos los créditos a su favor sin que medie intervención judicial. Fungiendo entonces como juez y parte dentro de un mismo procedimiento, cuyo propósito radica en recaudar de forma ágil y eficiente los dineros estatales, saneando así su cartera, y justificando su actuar en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos son necesarios para dar cumplimiento a los fines estatales. Lo anterior, haciendo énfasis en que los documentos en que consten las obligaciones a favor del Estado, deberán estar expresamente señalados en la ley, y prestar mérito ejecutivo.

Este proceso no constituye una potestad jurisdiccional, en donde un tercero imparcial (juez) resuelve un conflicto en forma heterocompositiva, sino el ejercicio de la autotutela ejecutiva, que faculta a la administración para imponer el cumplimiento de una obligación por medio de la coacción. Hipótesis que cobra fuerza con el hecho de que ciertas determinaciones que allí se adopten, están sujetas a control jurisdiccional.

### **3.3 Características Principales**

- Es una facultad exorbitante constitucional o legalmente establecida: La facultad exorbitante de cobro coactivo, su competencia, y quién podrá ejercerla, es otorgada únicamente por el constituyente primario, o por el legislador.
- Es una facultad que debe estar taxativamente consagrada: En todos los casos el proceso de cobro coactivo deberá estar taxativo en la norma, y no podrá ser implícito, ni deducirse por analogía.
- Es un proceso híbrido desde el ámbito normativo: No solo se acude al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para algunas actuaciones se debe remitir al Código General del Proceso.

### **3.4 Trámite**

El análisis del trámite del proceso administrativo de cobro coactivo revela una complejidad que va más allá de su finalidad primaria: la recuperación eficaz y eficiente de fondos públicos. Este procedimiento, intrínsecamente ligado a la ejecución de los fines esenciales del Estado según lo consagra la Constitución Política, enfrenta una problemática sustancial, la cual resulta evidente en el desarrollo de este estudio, y se da en relación con el estricto cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, especialmente el principio de imparcialidad, y el respeto a los derechos fundamentales de los ejecutados. La figura del funcionario ejecutor, que desempeña roles duales como juez y parte, plantea tensiones éticas y legales que comprometen la equidad del proceso. Esta dualidad funcional desafía la independencia y objetividad del funcionario, amenazando la imparcialidad que debería prevalecer en este tipo de gestiones. En este contexto, se describirá el paso a paso del proceso administrativo de cobro coactivo, resaltando en algunos

apartados cómo estas problemáticas afectan la imparcialidad de los funcionarios de la administración.

### **3.4.1 Título ejecutivo**

El proceso de cobro coactivo cuenta con una fase preliminar, en la cual se determina el sujeto pasivo de la obligación, por parte de una dependencia de una entidad pública, que no es la misma dependencia que ejecuta el cobro. Dicho documento, es un acto administrativo de carácter particular que presta mérito ejecutivo, al contener una obligación clara, expresa y exigible, de conformidad con los artículos 99 de la Ley 1437 de 2011 y 828 del Decreto Ley 624 de 1989, en los cuales se indican los documentos que cumplen con estos requisitos para el legislador, sin embargo, no detallan cómo hacer exigible un título.

Por otra parte, es importante mencionar que, conforme a lo manifestado por el Consejo de Estado existen dos tipos de títulos ejecutivos:

El título ejecutivo que habilita la ejecución forzada puede ser simple o complejo, según la forma en que se constituya. Es simple cuando la obligación consta en un solo documento del que se deriva la obligación clara, expresa y exigible. Y es complejo cuando la obligación consta en varios documentos que constituyen una unidad jurídica, en cuanto no pueden hacerse valer como título ejecutivo por separado.(Consejo de Estado, 2013, Sent. 00089, p.11)

En este punto es relevante indicar que, la ejecución y la ejecutoria son conceptos distintos en el proceso de cobro coactivo. La ejecución se refiere a la acción de hacer cumplir la obligación mediante el uso de medidas coercitivas por parte de la administración. Por otro lado, la ejecutoria se refiere al reconocimiento oficial por parte de la entidad de la capacidad del documento para ser empleado como título ejecutivo, otorgándole la facultad legal para la ejecución.(Consejo de Estado, 2021, Sent. 00011, p. 2)

Finalmente, se indica que una vez en firme el documento que sirve de sustento a la ejecución coactiva, el mismo es remitido al área de cobro coactivo, a fin de que se verifique el cumplimiento de los requisitos que el legislador exige. Así, una vez se establece que el origen del título ejecutivo se encuentra ajustado a la Ley, y que, a su vez es claro, expreso y exigible, se da inicio al proceso de cobro.

### ***3.4.2 Mandamiento de pago***

Es la primera actuación que se realiza en el proceso de cobro coactivo por parte de la autoridad administrativa competente, se encuentra regulada por el artículo 826 del Decreto Ley 624 de 1989, el cual indica que, este documento deberá contener una orden de pago de las obligaciones pendientes más los intereses moratorios que se puedan generar desde el momento en que se hace exigible hasta que el ejecutado cancele la totalidad de la obligación para con el Estado.

Cabe resaltar que, de conformidad con parágrafo del artículo en mención, los mandamientos de pago, podrán referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor – acumulación de pretensiones–. Asimismo, podrán acumularse procesos “pero con las condiciones de que sea el mismo deudor e igual acreedor y que las resoluciones de mandamiento de pago de cada uno de los procesos ya hayan sido notificadas”. (Escobar, 2014,p.104)

#### ***3.4.2.1 Notificación***

Los actos administrativos emitidos dentro de este proceso son de carácter particular, por lo que, de conformidad con la ley, aquellos que tengan la obligatoriedad de ser notificados preferiblemente deberá ser de forma personal, o por correo electrónico en el caso de que el interesado lo haya expresado, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 1437 de 2011.

En el proceso administrativo de cobro coactivo, pueden darse diversas formas de notificación, sin embargo, en este capítulo se abordarán aquellas que se dan principalmente en la práctica administrativa. Asimismo, cabe indicar que, se desarrollará esencialmente la notificación del mandamiento de pago, al ser el acto administrativo que da inicio al proceso de cobro coactivo.

El procedimiento para la notificación del mandamiento de pago se encuentra establecido en el artículo 826 del Decreto Ley 624 de 1989. De conformidad con este artículo, el ejecutado deberá ser notificado personalmente previa citación, para que comparezca dentro del término de 10 días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que recibió este comunicado. Si vencido este término el ejecutado no comparece, se notificará por aviso – correo certificado –, enviando copia íntegra del mandamiento de pago, el cual, al igual que la citación, deberá ser enviado a la última dirección registrada y/o aportada por parte del ejecutado a la entidad administrativa.

Si la citación, o la notificación por aviso enviada, es devuelta al remitente por cualquier motivo, el mandamiento de pago deberá ser publicado en la página web de la entidad estatal. Se procederá de igual forma, cuando se desconozca la dirección del ejecutado, de conformidad con el artículo 568 del Decreto Ley 624 de 1989 y el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

En caso de que la notificación haya sido enviada a una dirección errada, de conformidad con el artículo 567 del decreto Ley 624 de 1989, podrá subsanarse en cualquier tiempo, sin embargo, sólo se entenderá surtida la notificación, y el término legal comenzará a correr, a partir del momento en que se realice la corrección.

Resulta importante señalar que, en todos los casos, el documento que contenga la notificación del acto administrativo deberá contener los recursos que contra este proceden y el término para interponerlos.

Culminado el proceso de notificación del mandamiento de pago, de conformidad con el artículo 830 del Decreto Ley 624 de 1989, el ejecutado contará con el término de quince días hábiles, contados a partir de la notificación debidamente realizada, para realizar el pago de la deuda con sus respectivos intereses, proponer un acuerdo de pago a la entidad, o proceder con la proposición de excepciones.

La Corte Constitucional por su parte ha manifestado que:

Los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes ordenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros. (Corte Constitucional, 1999, Sent. C-957, p. 2)

Conforme a lo anterior, los actos administrativos de carácter particular, emitidos por los funcionarios públicos con facultad de cobro, existen y son válidos desde el momento de su expedición. Sin embargo, los mismos no producirán efectos, ni serán oponibles hasta tanto no se surta en debida forma el proceso de notificación.

El desarrollo de este acápite revela, como el proceso de notificación de los actos administrativos es un elemento crucial en la forma en que estas entidades ejecutan el proceso de cobro coactivo. La jurisprudencia, como la Sentencia C-957 de 1999 de la Corte Constitucional – citada anteriormente para enmarcar la debida ejecución del principio de publicidad –, enfatiza que los actos administrativos sólo son vinculantes una vez notificados debidamente, resaltando así la importancia crítica de este proceso en el debido cumplimiento del ordenamiento jurídico y las garantías constitucionales de los ciudadanos.

**3.4.2.2 Recursos contra el mandamiento de pago.** El artículo 833-1 del Decreto Ley 624 de 1989, indica que los actos administrativos emitidos en el desarrollo del procedimiento de cobro coactivo son de trámite, y contra estos no procede recurso alguno, a excepción de los que se encuentran expresamente señalados. Dicho recurso solo podrá ser interpuesto por el ejecutado, o a través de un tercero con un poder debidamente otorgado por este. Contra el mandamiento de pago proceden las excepciones que se encuentran consagradas en el artículo 831 *ibidem*.

Para el trámite de las excepciones, como se mencionó anteriormente, el ejecutado contará con el término de quince días contados a partir del día hábil siguiente a la notificación del mandamiento de pago en debida forma. Para la resolución de las excepciones propuestas, la administración contará con el término de un mes calendario, contado a partir de la interposición por escrito de las excepciones que el ejecutado estimó pertinentes. En caso de que se entienda probada cualquiera de las excepciones taxativamente descritas, las mismas pueden ordenar la suspensión o la terminación del proceso, según fuere el caso. Asimismo, se procederá con el levantamiento de las medidas cautelares preventivas, en caso tal de haber sido decretadas (Art. 831 al 833).

Cabe mencionar que, tal y como se indicó anteriormente, el mandamiento de pago podrá contener más de una obligación – título ejecutivo – con relación a un mismo deudor. Por lo que, cuando se encuentre probada una excepción, respecto de una obligación contenida dentro del mandamiento de pago, el mismo continuará respecto a las demás obligaciones. Lo anterior, sin perjuicio de los ajustes correspondientes (Art. 833).

Por su parte, en contra de la resolución que niega las excepciones propuestas, procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro del mes siguiente a este rechazo, y frente al cual, la administración contará con el mismo término para resolver el recurso interpuesto por el ejecutado. Igualmente se indica que, en la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará seguir adelante con la ejecución y el remate de los bienes que se tengan (Art. 834).

Ahora bien, la existencia de excepciones específicas contra el mandamiento de pago, detalladas en el artículo 831 del Decreto Ley 624 de 1989, refleja un aspecto crucial en el proceso de cobro coactivo. Estas excepciones permiten al ejecutado impugnar ciertos aspectos, como la falta de ejecutoria del título, la prescripción de la acción de cobro, entre otros, generando así un contrapeso ante la decisión administrativa. Sin embargo, el alcance y la interpretación de estas excepciones podrían ser influenciados por la doble función de las entidades estatales en el proceso, al actuar simultáneamente como juez y parte, tal y como se evidenció en la Sentencia -1643 de 2002 del Consejo de Estado mencionada anteriormente. Esta ambigüedad podría afectar la certeza y garantías constitucionales en la ejecución del proceso.

**3.4.2.3 Resolución que ordena seguir adelante con la ejecución.** Esta actuación podrá ser emitida dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, en dos etapas según sea el caso. En primer lugar, como se mencionó anteriormente en la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará seguir adelante con la ejecución. En segundo lugar, una vez vencido el término para excepcionar, sin que el ejecutado hubiere propuesto ninguna excepción, y se encuentre en firme el acto administrativo por medio del cual se libró mandamiento de pago, se ordenará seguir adelante con la ejecución. Igualmente, en esta actuación se ordenará el remate de los bienes que se tengan embargados y secuestrados, o se decretará el embargo de aquellos que se tengan identificados, cuando los mismos no estuvieren previamente decretados.

En todos los casos, este acto administrativo al ser de carácter particular y, además, ser susceptible de control jurisdiccional, deberá ser notificado preferiblemente de forma personal. Igualmente, es menester indicar que contra esta actuación no procede recurso alguno en sede administrativa, de conformidad con el artículo 833-1 del Decreto Ley 624 de 1989.

**3.4.2.4 Medidas cautelares.** En este punto, debe mencionarse que la administración tiene la obligación de realizar las investigaciones que estime pertinentes, en aras de identificar los bienes que se encuentren a nombre del ejecutado, dicha investigación podrá realizarse en cualquier momento y las veces que estime necesarias. Asimismo, una vez obtenida la información que arroje esta investigación, podrá decretar el embargo, sin observancia de la etapa procesal en la cual se encuentre, de los bienes muebles e inmuebles, salario, cuentas bancarias o cualquier otra propiedad que le sirva de garantía para obtener el efectivo recaudo de las obligaciones adeudadas a su favor.

Conforme a lo expresado, el funcionario que investiga y posteriormente decreta las medidas cautelares, cuenta con la discrecionalidad para realizar estas actuaciones en cualquier etapa del proceso (Art 837). Asimismo, cuenta con la posibilidad de que la orden de embargo verse sobre uno o varios bienes del deudor. Sin embargo, esta discrecionalidad no es absoluta, el funcionario ejecutor debe considerar la proporcionalidad en relación con la deuda, en aras de evitar la generación de graves afectaciones al ejecutado, e incluso vulneración a su mínimo vital.

Un escenario, en donde puede darse la vulneración a los intereses del ejecutado, en el contexto de esta etapa procesal, es cuando conforme al artículo 838 del Decreto Ley 624 de 1989, la administración se encuentra facultada para emitir órdenes de embargo hasta por el doble del valor adeudado, con la justificación de que, de no hacerse, podría verse afectado el pago total de la deuda.

Producto de lo anterior, pueden generarse saldos a favor, los cuales, al no ser reclamados dentro del año siguiente a la terminación del proceso, así como aquellos a los que no hubiese sido posible localizar a su beneficiario, de conformidad con el artículo 843-2 del decreto Ley 624 de 1989, serán consignados ante el fondo de gestión tributaria. lo cual, aunque busca un fin legítimo, podría desencadenar en una afectación desproporcionada al ejecutado de sus garantías constitucionales.

**3.4.2.5 Facilidades de pago.** Es una de las facultadas otorgada a las entidades públicas, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, la cual consiste en que, cuando el deudor no cuente con la capacidad financiera de cancelar la deuda de forma inmediata, la administración podrá en cualquier momento mediante un sistema de cuotas, garantizar la cancelación de lo adeudado. Este procedimiento se encuentra regulado en el artículo 816 del Decreto Ley 624 de 1989, y a su vez deberá estarlo en el manual de recaudo de cartera de todas las entidades que

cuentan con esta facultad, de conformidad con el artículo 2 numeral primero de la Ley 1066 de 2006. Asimismo, en el artículo en mención, en el numeral 3, se expresa la obligatoriedad de la administración, en exigir garantías idóneas para la realización del acuerdo de pago.

Una vez emitida la resolución por medio de la cual se conceden las facilidades de pago al ejecutado, se deberá proceder con la suspensión provisional del proceso administrativo de cobro coactivo. Lo anterior, por medio de acto administrativo, el cual deberá indicar las consecuencias que traerá consigo el incumplimiento de estas facilidades de pago.

Las facilidades de pago, como herramienta dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, presentan un escenario propicio para reflexionar sobre la doble naturaleza de las entidades estatales y su impacto en las garantías constitucionales. El artículo 816 del Decreto Ley 624 de 1989 confiere a la administración la facultad de ofrecer acuerdos de pago por cuotas cuando el deudor no tenga la capacidad inmediata para saldar la deuda. Sin embargo, este proceso debe regirse por la Ley 1066 de 2006 y por el manual de recaudo de cada entidad, lo que, en la práctica, puede generar incertidumbre sobre los criterios de aplicación y la consistencia en su ejecución.

Se podría considerar entonces, que la discrecionalidad en la aplicación de estas facilidades podría generar un escenario en el que algunos deudores obtengan condiciones más favorables en sus acuerdos de pago, mientras que otros, en situaciones similares, podrían recibir tratos menos beneficiosos. Esto a pesar de que los criterios de regulación estén establecidos, su interpretación y aplicación por parte de la entidad pública podrían no ser uniformes, generando dudas sobre la imparcialidad y equidad en la gestión de estas medidas.

**3.4.2.6 Incumplimiento de las facilidades de pago.** Cuando el ejecutado, incumpla con el pago de una obligación descrita en el acápite anterior, el funcionario competente podrá declarar el incumplimiento de la resolución por medio de la cual se otorgaron las facilidades de pago, dejarla sin efecto, y hacer efectivas las garantías correspondientes. Lo anterior de conformidad con el artículo 814-3 del Decreto Ley 624 de 1989.

En el contexto de incumplimiento de las facilidades de pago, se evidencia cómo la administración, a pesar de actuar como parte interesada en el cobro de las obligaciones, tiene la facultad de declarar el incumplimiento de las resoluciones otorgadas, revocarlas y hacer efectivas las garantías correspondientes. Este poder discrecional puede crear un escenario de parcialidad en

la aplicación de las medidas, especialmente considerando que la misma entidad que actúa como parte en el proceso también decide sobre las consecuencias del incumplimiento.

**3.4.2.7 Terminación y archivo del proceso.** La terminación ordinaria del proceso administrativo de cobro coactivo se da una vez agotadas las etapas del procedimiento, y rematados los bienes objeto de embargo, no obstante, la terminación de este procedimiento puede darse en cualquier etapa procesal y por diversas causales. Algunas de ellas son:

En sede administrativa:

- 1) Por pago total de la deuda.
- 2) Por prescripción de la acción de cobro.
- 3) Por pérdida de fuerza ejecutoria.
- 4) La inexistencia del título ejecutivo.

Respecto de los numerales 2 y 3, las mismas, operan tanto de oficio como a petición de parte.

En sede judicial:

- 5) . Cuando sea decretada la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales fueron emitidos los títulos ejecutivos, o se rechazaron las excepciones propuestas al mandamiento de pago.

Las causales de terminación que se encuentran descritas hacen parte a su vez de las excepciones que pueden proponerse al mandamiento, sin embargo, las mismas cuentan con la particularidad de que podrán darse en cualquier etapa procesal.

Asimismo, resulta importante resaltar que, aunque ya haya pasado el término para proponer excepciones al mandamiento de pago, el ejecutado podrá, en cualquier momento por medio de un escrito simple – petición – solicitar ante la entidad estatal la pérdida de la fuerza ejecutoria de la acción de cobro, alegando la caducidad y/o solicitando la prescripción de la obligación.

Por otro lado, es muy dable que la mayoría de los ejecutados tengan pleno desconocimiento de lo que acá se destaca, y que por esta razón no acudan ante la administración a invocar sus derechos legal y constitucionalmente consagrados. Prefiriendo entonces, realizar un acuerdo de pago, o un pago total de la deuda, en ocasiones bajo la presión de contar con medidas cautelares en su contra, y en su afán de resolver dicha situación terminan por acudir a esta “solución”, aceptando

la obligación y convirtiéndola en una deuda natural, con todas las consecuencias que la misma trae consigo.

Debe mencionarse que existen causales de terminación en este proceso, que no hacen parte de las excepciones al mandamiento de pago como:

6) . La revocatoria de los títulos ejecutivos.

Asimismo, existen causales de terminación del proceso de cobro coactivo, que no se encuentran reguladas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (CPACA). Como la que se encuentra descrita en el numeral 4 de la Ley 1564 de 2012 (C.G.P).

7) . Por pérdida total del expediente y su reconstrucción no fuere posible.

8) . Por pérdida parcial del expediente, que impida continuar con el proceso.

En todo caso para estos dos numerales, además de lo indicado, se deberá probar la imposibilidad de reconstrucción de estos expedientes.

Esto genera un debate en términos de imparcialidad y equidad en el trato de los deudores por parte de las entidades estatales, ya que la falta de conocimiento, la presión ejercida por medidas cautelares y la aceptación sin cuestionamientos de la obligación plantean dudas respecto del debido ejercicio de estos principios, destacando posibles carencias en la protección de los derechos constitucionales durante el proceso de cobro coactivo.

#### **4. Conclusión**

El análisis exhaustivo de la autotutela administrativa en el proceso de cobro coactivo revela una ambigüedad latente en su ejercicio. Aunque agiliza la recuperación de deudas en pro de los fines estatales, genera una dicotomía entre el interés general administrativo y la salvaguarda de derechos individuales. Esta dualidad plantea interrogantes sobre la equidad procesal y el respeto a las garantías constitucionales de los ciudadanos.

En el contexto del análisis de la autotutela administrativa en el proceso de cobro coactivo, se destaca que esta facultad, aunque otorga amplios poderes a la administración, no es absoluta y puede ser desafiada. Esta facultad excepcional puede ser impugnada dentro del ámbito administrativo y objeto de control en la jurisdicción judicial. Estas instancias permiten cuestionar su ejercicio y son fundamentales para verificar la conformidad de las actuaciones administrativas

con la legalidad y los derechos de los ciudadanos. Este análisis detallado de la posible desvirtuación de la autotutela destaca la importancia de comprender mejor sus límites y sus implicaciones en el contexto del proceso de cobro coactivo.

Se destaca la importancia de estas reflexiones, las cuales abren un espacio para considerar cómo estas disposiciones, al buscar garantizar el interés general, podrían incidir en los derechos individuales. Esta facultad excepcional requiere un escrutinio detallado para determinar posibles vulneraciones de derechos ciudadanos, proporcionando la base para investigaciones académicas más profundas y críticas.

## 5. Referencias Bibliográficas

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero 2011). *Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. D. O. No. 47.956.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio 2006). *Ley 1066 de 2006 Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*. D. O. No. 46.344.

Congreso de la República de Colombia. (30 de marzo de 1989). *Decreto Ley 624 Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. D. O. No. 38.756.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, (6 de abril de 2021). Sentencia 00011 [C.P. Germán Alberto Bula Escobar].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, (30 de mayo de 2013). Sentencia 00089 [C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (26 de julio de 2002). Sentencia 1643 [C.P. Roberto Medina López].

Corte Constitucional, República de Colombia, (21 de septiembre de 2017). Sentencia SU-585 de 2017 (Expediente T-5.475.189) [M.P. Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional, República de Colombia, (14 de septiembre de 2016). Sentencia C-496 de 2016 (Expediente D-11258) [M.P. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, República de Colombia, (26 de marzo de 2014). Sentencia C-178 de 2014 (Expediente D-9874) [M.P. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, República de Colombia, (13 de noviembre de 2013). Sentencia C-826 de 2013 (Expediente D-9623) [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, República de Colombia, (25 de noviembre de 2003). Sentencia C-1114 de 2003 (Expediente D-2652) [M.P. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional, República de Colombia, (31 de mayo de 2001). Sentencia C-558 de 2001 (Expediente D-3269) [M.P. Hernán Antonio Barrero Bravo].

Corte Constitucional, República de Colombia, (8 de junio de 2000). Sentencia C-666 de 2000 (Expediente D-2706) [M.P. Hernán Antonio Barrero Bravo].

Corte Constitucional, República de Colombia, (31 de mayo de 2000). Sentencia C-646 de 2000 (Expediente D-4585) [M.P. Humberto Longas Londoño].

Corte Constitucional, República de Colombia, (1 de diciembre de 1999). Sentencia C-957 de 1999 (Expediente D-2413) [M.P. Ramón Esteban Laborde Rubio].

Corte Constitucional, República de Colombia, (12 de octubre de 1994). Sentencia T-445 de 1994 (Expediente T-38830) [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Escobar, E. G. (2014). *El proceso de Jurisdicción Coactiva*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, LTDA.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (1993). *Curso de derecho administrativo - tomo II*. Madrid: Editorial civilistas, S.A.

Garrido Falla, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

Presidencia de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Santofimio Gamboa, & J. (2020). *Tratado de derecho administrativo, tomo II*. Universidad Externado de Colombia.