

**COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO DE IMPUESTO
PREDIAL EN LA ADMINISTRACIÓN:
UNA EXPRESIÓN DE CORRUPCIÓN**

LEIDY TATIANA MARTINEZ BELALCAZAR

UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI



**La Santiago
transforma
tu mundo**



**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
ACTA DE SUSTENTACIÓN NO. 101**

En Cali, a los (24) días del mes de octubre del año 2017, en la oficina de la Dirección de los Postgrados en Derecho de la Universidad Santiago de Cali, se reunieron en calidad de evaluador, el profesor: **HERNEL PEREA BONILLA** y (los) estudiantes (s) **LEIDY TATIANA MARTINEZ BELALCAZAR** identificado (da) con C.C **1061685997** con el trabajo titulado: **"COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO DE IMPUESTO PREDIAL EN LA ADMINISTRACIÓN: UNA EXPRESIÓN DE CORRUPCIÓN"**

Inicialmente el (los) autor (es) hizo (hicieron) una exposición de su trabajo explicando el contenido y el método investigativo; luego el evaluador interrogó ampliamente a los alumnos sobre el tema y sus respuestas fueron satisfactorias, razón por la cual le fue dada la aprobación al trabajo y declarado debidamente sustentado.

Se declara entonces cumplido con el requisito de grado.

HERNEL PEREA BONILLA
Evaluador

LEIDY TATIANA MARTINEZ BELALCAZAR
Examinado

VIVIANA MARCELA GONZÁLEZ MUÑOZ
Coordinadora
Especialización en Derecho Administrativo



Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000
web: www.usc.edu.co / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia





La Santiago
transforma
tu mundo



NOTA DE ACEPTACIÓN

Evaluador Trabajo de Grado

Coordinadora de la Especialización



Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000
web: www.usc.edu.co / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia



**COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO DE IMPUESTO
PREDIAL EN LA ADMINISTRACIÓN:
UNA EXPRESIÓN DE CORRUPCIÓN**

LEIDY TATIANA MARTINEZ BELALCAZAR

UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

RESUMEN

El cobro administrativo coactivo de impuesto predial, es un procedimiento especial que se rige por el Estatuto Tributario, el cual, busca obtener el pago de las obligaciones fiscales; de ahí la importancia de conocer y manejar adecuadamente la jurisdicción coactiva y su procedimiento para evitar la pérdida de recursos en la administración pública, que no solo afecta la institucionalidad y legitimidad sino el desarrollo económico y el bienestar social de los municipios.

Palabras claves: Cobro Administrativo Coactivo, procedimiento administrativo coactivo, indebida notificación, afectación al debido proceso, derecho de defensa y corrupción.

ABSTRACT

The administrative tax collection is a special procedure that is governed by the Tax Statute, which seeks to obtain payment of tax obligations; so the importance of knowing and properly managing the coercive jurisdiction and its procedure to avoid the loss of resources in the public administration, which not only affects the institutionality and legitimacy but also the economic development and social welfare of the municipalities.

**COBRO ADMINISTRATIVO COACTIVO DE IMPUESTO
PREDIAL EN LA ADMINISTRACIÓN:
UNA EXPRESIÓN DE CORRUPCIÓN**

El presente trabajo pretende estudiar el cobro administrativo coactivo de impuesto predial en la administración pública como una expresión de corrupción, esto en el entendido que es un procedimiento especial que se rige por el Estatuto Tributario, por medio del cual la administración municipal busca obtener el pago de las obligaciones fiscales que para este caso es el pago de impuesto predial sin tener que acudir a la justicia ordinaria. De ahí que las oficinas de cobro administrativo coactivo de las entidades territoriales cobren importancia, ya que de su eficacia depende en gran parte el desarrollo y bienestar social del municipio.

No obstante, la Corte Constitucional en Sentencia C 666 de 2000 manifestó que:

La jurisdicción coactiva es 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.

Sin embargo, y atendiendo al contexto se observa que estas oficinas de cobro administrativo coactivo se han desdibujado al punto que se han convertido no solo en un fortín político sino también en un foco de corrupción, donde su arma es la inaplicabilidad de las normas o en su defecto el desconocimiento de este procedimiento especial permite la manipulación de procesos

al punto de darse situaciones como indebida notificación, afectación al debido proceso y al derecho de defensa.

De esta manera, el presente problema no es ajeno al campo del Derecho, debido a que se enmarca en aspectos fundamentales como son jurisdicción coactiva y procedimiento administrativo coactivo, indebida notificación, afectación al debido proceso y derecho de defensa y administración pública; estudio que se sirve de un análisis de documentos, libros, de normas y de jurisprudencia, el cual busca identificar unos elementos estructurales del cobro administrativo coactivo que se funde a su vez en un estudio de tipo socio - jurídico, donde el método de investigación se orienta hacia el analítico deductivo.

Así las cosas, es importante que se dé la discusión acerca de la relación que desde hace ya un tiempo se presentó entre el cobro administrativo coactivo y las diferentes expresiones de corrupción, esta última entendida como el acto que una persona que presta una función pública lleva a cabo con el ánimo de satisfacer unos intereses económicos o políticos, así mismo se busca hacer un acercamiento a la jurisdicción coactiva donde su procedimiento en sí mismo es interesante por cuanto obliga aplicar en principio el Estatuto Tributario, luego se pasa al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para terminar con el Código General del Proceso: lo que obliga a tener un manejo de estas normas y saber en qué momento del proceso citarlas, todo ello en procura de la eficacia y eficiencia del cobro.

En ese orden de ideas, se presenta como objetivo general el cobro administrativo coactivo de impuesto predial en la administración pública como una expresión de corrupción, seguido de los

siguientes objetivos específicos que se desarrollaran en el transcurso de este escrito: en un primer momento se estudiara el cobro administrativo coactivo como una actividad de recaudo del impuesto predial, donde se hará un acercamiento conceptual a la jurisdicción coactiva y al procedimiento administrativo coactivo, dentro del marco del Estatuto Tributario, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y Código General del Proceso.

Seguidamente se analizará como la indebida notificación, la afectación al debido proceso y derecho de defensa, no sin antes hacer un desarrollo conceptual, se constituyen en expresiones de corrupción, por cuanto esto deriva en nulidades que resultan a favor del contribuyente dentro de un contexto donde estas situaciones son generadas a propósito para beneficiar unos intereses particulares y de tipo económico y político, cuyo efecto no solo es la falta de desarrollo y bienestar social sino el fortalecimiento de la cultura del no pago del impuesto predial, trayendo consigo que las normas terminan quedando al servicio de la corrupción e inoperancia de los entes de control.

Finalmente, se estudiará el impacto de la corrupción y la pérdida de recursos en la administración pública, como aquel fenómeno que no solo afecta la institucionalidad y legitimidad sino el desarrollo económico y el bienestar social de los municipios.

De esta manera, no solo se pretende hacer una aproximación conceptual, sino que además se busca brindar un panorama en el que se comprenda la importancia de conocer y manejar adecuadamente la jurisdicción coactiva y su procedimiento en aras de lograr un mayor control y así evitar las diferentes expresiones de corrupción.

Cobro Administrativo Coactivo como una actividad de recaudo de impuesto predial

Como ya se mencionó anteriormente la jurisdicción coactiva es la facultad con la que cuenta la administración municipal, que tiene por finalidad recaudar de manera directa y rápida el pago del impuesto predial, lo que lo convierte en juez y parte, todo ello, en procura del interés general y de la obtención de los recursos suficientes para el cumplimiento de los fines estatales.

Por su parte el cobro administrativo coactivo como procedimiento es entendido como un “procedimiento especial” cuya naturaleza es administrativa mas no judicial, de ahí que las decisiones que se den en el transcurso tienen el carácter de actos administrativos de tramite o definitivos, así se planteó en la Sentencia C 799 de 2003 en la que se dice que:

Se constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su favor y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, según el cual "Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.

Sin embargo, y lo que resulta interesante es que su procedimiento está contenido en el Estatuto Tributario, el cual les permite a los municipios obtener el pago forzado de la obligación tributaria, que para este caso se traduce en el no pago de impuesto predial de manera directa, contando para ello con una dependencia u oficina de cobro coactivo que por delegación de la Secretaria de Hacienda pueda entregarse a la Tesorería.

En ese orden de ideas, y atendiendo a la ley 788 de 2002 artículo 59, se coloca de manifiesto que las obligaciones que pueden cobrar los municipios por medio del procedimiento administrativo coactivo son aquellas que se deriven de los impuestos por ellos administrados. De igual manera, es importante resaltar que con la ley 1066 de 2006, se determinó que el procedimiento de cobro administrativo coactivo, es aquel que se establece en el Estatuto Tributario, ya que anteriormente existían procesos a los que se les aplicaba el Código de Procedimiento Civil y otras el Estatuto Tributario lo cual ocasionaba confusión. No obstante, se debe precisar que este procedimiento debe estar también contenido en un reglamento interno de recaudo de cartera, así se estableció en el Decreto 4473 de 15 de diciembre de 2006.

De esta manera, se entiende que el procedimiento de cobro administrativo coactivo se enmarca en el Estatuto Tributario a partir del artículo 823 y siguientes, del mismo modo y frente a lo relacionado con las medidas cautelares por el Código General del Proceso y los vacíos originados en la aplicación e interpretación de las normas anteriormente referenciadas, se resolverán con la ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ahora bien, cuando de interpretar las normas procesales se trata, debe tenerse de presente que el procedimiento establecido para el cobro, busca el respeto y

garantía del debido proceso y del derecho de defensa, ello atendiendo a lo expuesto por la Corte Constitucional:

En su condición de procedimiento administrativo, el de cobro coactivo está sujeto al respeto de las garantías fundamentales, entre ellas, el debido proceso. Sin embargo, en atención a la misma naturaleza, el procedimiento de cobro coactivo es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo son todas las actuaciones desplegadas por la administración que se reputan ilegítimas. (Sentencia T-628-08)

En consecuencia y atendiendo a lo contenido en el Decreto 624 de 1989: Estatuto Tributario, se infiere que el cobro administrativo coactivo se “adelantará por la oficina de Cobranzas de la Administración del lugar en donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias” (Estatuto Tributario, artículo 824). siempre que la “liquidación oficial” ⁽¹⁾ se encuentre ejecutoriada la cual se convierte en el título ejecutivo; y solo en ese momento el funcionario competente elaborara una resolución de mandamiento de pago que contiene no solo la obligación sino que ordena el pago de la misma, este mandamiento deberá ser notificado en un término de diez (10) días a través de un oficio en la que se le informa que debe acercarse a la respectiva oficina para darle a conocer y notificarle personalmente este acto para que así pueda

¹ Estatuto tributario, Artículo 828: Títulos Ejecutivos: Prestan mérito ejecutivo:

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

hacer uso de las excepciones en un término de quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento y que están contenidas en el artículo 831 del estatuto :

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

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones:

1. La calidad de deudor solidario.
2. La indebida tasación del monto de la deuda.” (Estatuto Tributario artículo 831)

De presentarse alguna de las excepciones, la administración municipal tendrá un mes contado desde el día siguiente a la presentación del escrito para resolverlo, de lo contrario podría incurrir en un silencio administrativo positivo.

No obstante, si la resolución de mandamiento de pago no fue posible notificarla, deberá entonces enviarse de nuevo a la dirección del inmueble un oficio con copia del mandamiento de pago y una vez recibido se dará por notificado, si a pesar de ello no fuera posible notificarle el

mandamiento se puede acudir a la notificación por aviso, todo esto en aras de brindar las “garantías procesales” a los contribuyentes ⁽²⁾. Es así, que si se incurre en un error frente a las notificaciones esta se puede corregir en cualquier momento para evitar la nulidad de lo actuado, todo esto, siempre que no haya operado la prescripción.

Hasta este momento, se ha planteado la jurisdicción coactiva y el procedimiento de cobro administrativo coactivo; pero el siguiente interrogante para el caso que nos ocupa es que se entienda por impuesto predial, a lo cual debe decirse que:

El impuesto predial, territorial o inmobiliario, se define como el gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios, urbanos o rurales, se precisa que una de sus características es la de ser un impuesto al valor del suelo: no a la edificación sino al componente suelo, por ser una mercancía que tiene unas reglas de formación de precios distinta de otras mercancías (...) Esto encuentra su explicación en cuanto a que los países del mundo y en especial los de Latinoamérica, el gobierno central le ha trasladado la responsabilidad del propio desarrollo de los entes territoriales, a los mandatarios locales, originando con ello disminución de transferencias, por lo cual éstos deben ser autosuficientes y subsistir con sus propios recursos. Es así como se debe velar por el buen recaudo de sus tributos en especial el impuesto predial. (Guerrero D R. J. y Noriega Q. H. F. 2015. Impuesto Predial: Factores Que Afectan Su Recaudo)

² 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. (Sentencia T 628 de 2008)

Entonces podría decirse que el impuesto es el pago que se realiza año a año al municipio cuando se es propietario de un inmueble, de ahí que este se constituya en la segunda fuente de rentas tributarias de los municipios, así entonces, si hay problemas en su recaudación esto repercutirá en la futura inversión social que pueda darse, ya que todos los ingresos que recibe el municipio no son de libre inversión y son muy reducidos.

Por otro lado, hay quienes afirman que el:

Impuesto predial es un tributo directo el cual grava la existencia de predios o bienes raíces ubicados en áreas urbanas o rurales, con o sin edificaciones, en el perímetro del respectivo ente municipal o distrital. Se le llama unificado porque es el resultado de la fusión de 4 gravámenes inmobiliarios locales a partir del año de 1990: a) El impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal y demás normas complementarias, especialmente las leyes 14 de 1983, b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989; d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989. La Ley 44 de 1990. (García, A. Gladys. A. 2008. La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial)

Por tanto, el impuesto predial “es un tributo de carácter municipal autorizado para cobrar a los municipios por los predios existentes dentro su jurisdicción. Su base gravable es el avalúo catastral asignado por las autoridades catastrales. La tarifa es fijada por el Concejo Municipal para cada vigencia fiscal”. (Quete S. P. y Cuéllar O D. M. 2010. Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria).

Finalmente, tenemos que la administración pública “no tiene como fin generar lucro, pero sí la función de buscar la prosperidad general con los recursos que percibe básicamente de los impuestos de los ciudadanos, tiene la responsabilidad de Administrar recursos para impactar de forma positiva la economía y las condiciones sociales de las personas” (Carvajal H. L. J. 2015. Qué debe hacer la Administración Pública colombiana para ser exitosa. Tesis de posgrado. Universidad Militar Nueva Granada. Cajicà).

Sin embargo, este planteamiento dista de la realidad, ya que la administración pública es frágil y deficiente a la hora en la que el Estado debe prestar sus servicios públicos, sumado a ello, los controles se hacen insuficiente lo que fortalece las distintas expresiones de corrupción dentro de la misma, es así que se dice que:

“los problemas de la Administración pública colombiana radican fundamentalmente en la deficiencia de las instituciones que resume en fallas en el sistema electoral, justicia, órganos legislativos y en los procesos de reclutamiento de los funcionarios. Señala que no existe conciencia sobre la razón de ser de la función pública que es servir a los intereses de la sociedad. Y esa esa misma razón la que lleva a los funcionarios a cometer actos de corrupción que es fomentada además por el exceso de trámites que incita al ciudadano a pagar por agilizar sus trámites. (Azüero F. 2010. La gestión pública y la ESAP- situaciones y retos)

De esta manera, se concluye en esta primera parte que la administración pública busca el bienestar general, de ahí que el recaudo de los impuestos sobre importancia, es especial el impuesto predial, ya que es la segunda fuente de rentas tributarias y si existen problemas y

deficiencias, este se verá reflejado en la inversión social a futuro por cuanto los ingresos que recibe el municipio no son de libre inversión y los pocos que sí lo son, se hacen demasiados reducidos. De tal forma que el cobro administrativo coactivo se convierte en la herramienta que debe contribuir a ese recaudo para mejorar las condiciones y el bienestar social y no el fortalecimiento de la cultura de no pago y de la corrupción.

Indebida Notificación, Afectación al Debido Proceso y Derecho de Defensa: Expresiones de Corrupción dentro del Cobro Administrativo Coactivo

Partiendo del presupuesto de que el procedimiento de cobro coactivo es un procedimiento especial, donde la administración ⁽³⁾ se convierte en juez y parte, se hace necesario conocer los efectos que genera la indebida notificación, afectación al debido proceso y derecho de defensa, esto dentro de un contexto donde estas situaciones son generadas a propósito para beneficiar unos intereses particulares de tipo económico y político, cuyo efecto no solo es la falta de desarrollo y bienestar social sino el fortalecimiento de la cultura del no pago del impuesto

³ 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. También se encuentra contenido el principio de ejecutividad en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, el cual reza:

Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados."

Debe hacerse claridad en que la presunción de legalidad del acto administrativo puede desvirtuarse, poniendo en funcionamiento así el aparato judicial y trasladando al particular la carga de la prueba. Entonces vemos cómo el control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos dentro de procesos de jurisdicción coactiva, se ejercen con posterioridad a su expedición. (Sentencia T-628-08)

predial, trayendo consigo que las normas terminan quedando al servicio de la corrupción e inoperancia de los entes de control.

En ese orden de ideas, y antes de abordar el objetivo ya expuesto, se debe precisar que la notificación se entiende como aquel acto en el que se coloca en conocimiento del deudor la orden de pago, y que para el caso que nos ocupa se trata del mandamiento de pago. Esta notificación puede darse de tres maneras:

1. notificación personal
2. notificación a través de correo, en la que se envía copia del mandamiento de pago
3. notificación por aviso.

No obstante, las decisiones tomadas dentro de los procesos de cobro coactivo por ser entendidos actos administrativos, cuyo origen se encuentra en el título ejecutivo (liquidación oficial), pueden ser discutidos a través de tres vías:

“a) La vía de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y que en ella será posible intentar ataque en contra de la existencia o validez del acto administrativo.

b) La vía de la Revisión, en los casos taxativos en que ella proceda para intentar invalidar el título ejecutivo que consiste en sentencia.

c) La vía de excepciones pendientes a enervar el título por causa posterior a su creación, para tornarlo ineficaz, definitiva o provisionalmente. (Jaramillo V. S. M. y Angarita B. J. A. 2010. De la Indebida Notificación del Mandamiento De Pago en la Jurisdicción Coactiva y sus Consecuencias en la Secretaria de Hacienda del Municipio de Pereira. Tesis posgrado. Universidad Libre Seccional Pereira. Pereira)

Por consiguiente, las administraciones municipales pueden ver afectado sus ingresos por concepto de recaudo de impuesto predial cuando en un proceso se declara la nulidad de lo actuado porque se presentó una indebida notificación, pero así mismo puede darse que entre que se inicia de nuevo proceso puede operar la prescripción ⁽⁴⁾, así las cosas en un contexto donde la corrupción está presente, estas prácticas pueden darse de manera premeditada para favorecer a un contribuyente que decide pagar un valor menor de lo que adeuda al municipio al funcionario de turno, lo cual le representaría un ahorro, a pesar de saber que está incurriendo en un delito, pero que por la falta de control real no tiene temor alguno.

De otro lado, el Consejo de Estado advierte que:

El artículo 829 Estatuto Tributario, establece cuándo se entienden ejecutoriados los actos administrativos, situaciones que parten del supuesto de su notificación, es decir, del conocimiento que tenga el interesado de la decisión de la Administración para que, en su oportunidad, pueda interponer los recursos procedentes y adquiera firmeza el acto. Por lo anterior, la Sala ha indicado que, al plantear la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo, “el ejecutado puede cuestionar la falta de notificación del título de cobro, pues, se insiste, para que el acto tenga vocación de ejecutoria y sea exigible debe producir efectos

⁴ Término de la prescripción. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles. Los mayores valores u obligaciones determinados en actos administrativos, en el mismo término, contado a partir de la fecha de su ejecutoria. La prescripción podrá decretarse de oficio o a solicitud del deudor (...) prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. (Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (23 de octubre 2014) Sentencia 500012331000200700320-01)

jurídicos, lo cual sólo ocurre cuando se da a conocer al interesado mediante las formas de notificación previstas en la ley”. (Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (veinticinco (25) marzo de dos mil diez (2010). Sentencia: 25000-23-27-000-2007-00047-01(17460)

Es así, que para dar cumplimiento con las notificaciones y evitar las situaciones anteriormente referenciadas se debe partir de los siguientes presupuestos:

- la notificación debe cumplir con su propósito que consiste en que el contribuyente conozca el acto administrativo, para que pueda ejercer su derecho de defensa.
- La notificación puede darse de manera personal o por correo, esta última debe acompañarse de una copia del acto y en el evento de que no sea posible por ninguno de estos medios, se puede hacer uso de la notificación por aviso; pero:

la Sala en reiteradas oportunidades, ha considerado que esta procede cuando no ha sido posible establecer la dirección del contribuyente, es decir, cuando no se ha podido notificar por correo, como lo ordena el artículo 566 del Estatuto Tributario; por lo que, previamente, la Administración debe tratar de obtenerla por medios tales como guías telefónicas, directorios y en general, de información oficial, comercial o bancaria. (Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (, Seis (6) De Marzo De Dos Mil Ocho (2008) Sentencia.: 25000232700020010204701)

En conclusión: “el conocimiento de los actos administrativos, por parte del directamente afectado, no es una formalidad que puede ser suplida de cualquier manera, sino un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa - artículo 209 C.P.- y una condición para la existencia de la democracia participativa -Preámbulo, artículos 1° y 2° C.P.

(Jaramillo V. S. M. y Angarita B. J. A. 2010. De la Indebida Notificación del Mandamiento De Pago en la Jurisdicción Coactiva y sus Consecuencias en la Secretaria de Hacienda del Municipio de Pereira. Tesis posgrado. Universidad Libre Seccional Pereira. Pereira). De tal manera que la indebida notificación o la falta de la misma puede generar la nulidad de los procesos, por cuanto sin esto los contribuyentes no pueden hacer uso del derecho de defensa, o en su defecto pueden solicitar como se mencionó no solo la nulidad sino también y de darse la prescripción siendo imposible para los municipios exigir el pago de impuesto predial.

Ahora bien, atendiendo al contenido del artículo 29 de la Constitución Política y de lo manifestado por la Corte Constitucional se dice que el derecho al debido proceso comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito administrativo o judicial, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, ya que es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible abuso de las autoridades estatales. (...) De igual manera, debe destacarse que el derecho al debido proceso administrativo es, ante todo, un derecho subjetivo. Razón por la cual, corresponde a la persona interesada en una decisión administrativa demandar que la misma sea adoptada conforme a la Constitución y la Ley. (Sentencia T-753 de 2012)

Es decir, entonces que el debido proceso debe ser entendido como:

El conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a

obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

(Sentencia C-341 de 2014)

Así las cosas, y atendiendo a lo planteado se debe decir que las garantías procesales deben darse, pero estas también depende de la infraestructura y del personal con la que se cuente en las entidades territoriales, muchos de ellos son contratados a través de la figura de contrato de prestación de servicios, sumado a ello no es el personal idóneo y si lo es, ante la demanda es insuficiente para adelantar todas las actuaciones; elementos que sin duda alguna contribuyen para

que la corrupción se habrá pasado dentro de las alcaldías, toda vez que es aprovechada la relación que surge entre notificación y debido proceso, por cuanto la primera es el elemento básico de la segunda entre tanto se den a conocer las actuaciones a los contribuyentes, pueden estos ejercer su derecho de defensa, ya que “mientras los actos no se notifiquen, no producen efecto ni son oponibles a los destinatarios.” (Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (, Seis (6) De Marzo De Dos Mil Ocho (2008) Sentencia.: 25000232700020010204701). En otras palabras si no se da cumplimiento a lo presupuestado y no se atiende al debido proceso y al derecho de defensa, con facilidad podrá solicitarse la nulidad (⁵) de lo actuado e incluso podría abrirse camino para la prescripción de las obligaciones tributarias, lo que a todas luces afectaría el desarrollo social y económico de la comunidad, al no contar con los recursos suficientes para darse la inversión social.

Finalmente se tiene que una de las “principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. Su importancia en el contexto de las garantías procesales, radica en que con su

⁵ Cuando el acto administrativo que contiene la obligación que sirvió de base para el proceso de cobro ha sido anulado por la jurisdicción, su legalidad ha quedado desvirtuada y esa obligación ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, el proceso de cobro ya no tiene finalidad y los actos administrativos dictados con el propósito de hacer efectiva la obligación deben ser igualmente declarados nulos, dado los efectos que un proceso tiene en el otro⁵.

En caso contrario, si la sentencia definitiva modifica la determinación oficial del tributo, es con base en esta determinación que se debe proferir el mandamiento de pago, pero teniendo en cuenta que el título ejecutivo no lo constituye dicha sentencia sino el acto administrativo de determinación, cuya ejecutividad fue suspendida por el trámite contencioso administrativo. (Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (Veinte (20) De Agosto De Dos Mil Nueve (2.009) Sentencia: 25000232700020050174201)

ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado. (Sentencia C-025 de 2009)

En resumen, de la relación entre debido proceso, notificación y derecho de defensa en un contexto donde los índices de corrupción al interior de las alcaldías, surge la arbitrariedad o la falta de ánimo para adelantar las actuaciones, para que de esta manera, no se conduzca a la toma de decisiones o de darse estas no afecten al contribuyente que ha pagado al funcionario de turno para que le “ayude”, lo que deja como resultado que estas acciones vayan en contravía de los intereses de la administración y de la misma comunidad, de ahí la importancia de conocer la razón del cobro administrativo coactivo y del mismo impuesto predial, ya que lo que se trata de evitar son las consecuencias negativas que en materia fiscal y patrimonial se puedan derivar.

El Impacto de la Corrupción y la Pérdida de Recursos en la Administración Pública

La historia de Colombia, muestra que desde sus inicios el clientelismo y la corrupción han permeado al Estado, de tal manera que lo que se conoce como administración pública ha sido el lugar más utilizado para las diferentes expresiones de clientelismo, tráfico de influencias o favorecimiento de intereses personales, que en la mayoría de casos se reflejan en puestos de trabajo sin el cumplimiento de todos los requisitos dada la influencia que se llega a ejercer tanto de los partidos políticos como del nivel central y algunos del sector privado. Esta corrupción,

que amenaza con desestabilizar la frágil democracia colombiana exige un cambio en la administración pública.

De modo que, se analizara la corrupción como un fenómeno que afecta la administración pública y como a través de las oficinas de cobro coactivo se da la pérdida no solo de recursos sino de espacios para inversión social, por cuanto las acciones u omisiones de algunas personas que trabajan para las alcaldías sirven a los intereses de unos pocos y que valiéndose de su condición, del conocimiento y de las debilidades deciden trabajar pero para beneficio propio, de ahí que sus herramientas de trabajo sea la inaplicabilidad de las normas y procedimientos establecidos para el pago del impuesto predial, de tal forma que la afectación al debido proceso, indebida notificación y derecho de defensa sirvan para fortalecer la cultura de no pago, pues si no se es eficaz en el cobro no habrá coacción y más en una cultura donde el pago de impuesto no es lo más importante. En otras palabras estos fenómenos sirven para que se solicite la nulidad de lo actuado e implícitamente pueda abrirse espacio para que opere la prescripción de las obligaciones tributarias, pero, a partir de situaciones que son generadas a propósito para beneficiar unos intereses particulares y de tipo económico y político, cuyo efecto no solo es la falta de desarrollo y bienestar social sino el fortalecimiento de la cultura del no pago del impuesto predial como ya se mencionó antes, trayendo consigo que las normas terminan quedando al servicio de la corrupción e inoperancia de los entes de control.

En ese orden de ideas y antes de continuar con el desarrollo se debe precisar que se entiende por corrupción y para ello se citara autores que fueron señalados en su momento por Alejandro M Estévez en el 2005 en su artículo: Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social:

Mauro (1997: 1), entiende a la corrupción como aquellas prácticas ilegales que afectan la eficiencia del gobierno. Aquí observamos una clásica definición que proviene de la ciencia económica, en la cual se focaliza sobre el ámbito público y la idea de eficiencia. Pero se excluye el accionar de agentes del sector privado sobre funcionarios para obtener beneficios sectoriales o personales.

Para Seligson (2002: 1) corrupción es el abuso de los funcionarios públicos para obtener ganancias privadas. Esta definición parecería exculpar a los agentes privados que serían parte de la relación de corrupción.

Asimismo, debe decirse que existen unos enfoques teóricos para el estudio de la corrupción y esto fue expresado por Ana María Arteaga, en su libro *¿Es la corrupción la causa de la pobreza?*; y los presenta de la siguiente manera: enfoques académicos de las últimas décadas para estudio de la corrupción:

- Escuela Institucionalista: de Daniel Kauffman, para quien la corrupción es un fenómeno que se presenta dentro de una organización, cuyo funcionamiento e integrantes están regulados por un conjunto de normas que, en algunos casos, puede incentivar a realizar actos corruptos. Así, la ocurrencia de conductas depende de las normas. El nexo entre determinantes políticos y la falta de gobernabilidad que lleva intrínseco el concepto de captura del Estado, influye. Liga el alto grado de intervención estatal en la economía con la corrupción.

- Enfoque racional: de Robert Klittgaard. Enfoca la corrupción desde la relación principal: agente, cliente o gobierno-funcionario-ciudadano. El principal debe actuar en pro del bien público, pero cuando sus beneficios personales netos son mayores a los costos se da entonces la corrupción. Se enmarca dentro de un sistema micro-económico o de mercado parcial donde

la oferta es el soborno, la demanda el demandante y el precio el beneficio entregado. En la misma escuela está Rupert Pritzl, bajo la teoría de la elección individual: el individuo decide según las condiciones del medio, los grados de certeza, el riesgo y la incertidumbre.

- Susan Rose Ackerman: afirma que el impacto de la corrupción no depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos distorsionantes que tengan en los mercados. Cuando el Estado compra bienes y/o servicios, es proveedor de servicios limitados, reduce cargas impositivas y la corrupción puede aumentar. Así, Ackerman, propone como salida la desregulación, eliminación de subsidios y privatización de las empresas públicas. Sin embargo, en los recortes presupuestales, las desregulaciones, las privatizaciones (que al llegar al mercado se pueden dar reglas más claras) también puede ocurrir el fenómeno, a menos que se den en condiciones de competencia perfecta.

- Enfoques alternativos: tenemos el de Michael Johnston, quien relaciona la vitalidad de la política con la corrupción. Se equipara injusticia con corrupción. Por su parte, Mario Montoya Brand, habla de un dispositivo corruptor que está constituido por un conjunto de discursos y prácticas que permiten hacer de la corrupción un uso político de valor múltiple y de amplia utilización en la guerra, la política, la disertación de nuevos mercados; se usa como mecanismo para implantar una racionalidad económica de libre mercado. (Arteaga, Ana María - Autor/a; ¿Es la corrupción la causa de la pobreza?, Medellín 2005)

En ese orden de ideas, y atendiendo a los párrafos anteriores se puede inferir que, en muchos de los municipios de la geografía colombiana, se presentan diferentes expresiones de corrupción, pero concretamente se enmarcaría en el enfoque racional por cuanto los beneficios que se pueden recibir de estas prácticas son mayores a los que se obtienen de los honorarios por el trabajo,

razón por la cual, dentro de las formas de corrupción en la actualidad que se tienen: sobornos, tráfico de influencias, entre otros, hoy se encuentren tipificados en el Título XV del Código Penal colombiano, delitos contra la administración pública.

Así entonces, la corrupción es la “conducta en la cual el interés privado es puesto en primer lugar en detrimento del interés público, donde media un beneficio para un tercero, que bien puede ser funcionario público o un actor privado. Allí podemos encontrar como tipos penales el peculado por apropiación, por uso, culposo, destino indebido de recursos, la concusión, el cohecho, el prevaricato, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad o usurpación de funciones públicas.” (Arteaga, A. M. ¿Es la corrupción la causa de la pobreza?, Medellín 2005)

En conclusión, podría decirse que:

La corrupción ha favorecido el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados. La pérdida de legitimidad política que experimentan muchos gobiernos, la polarización del poder, la ineficiencia burocrática, etc., son algunos de los problemas políticos que se atribuyen a la acción de la corrupción (...) Así entonces, la aparición de la corrupción dispara una serie de procesos que de no enfrentarse a tiempo tienden a desarrollar círculos viciosos corruptos que se autoalimentan. Por ejemplo: las regulaciones burocráticas que están estructuradas en forma confusa permiten a los funcionarios recibir sobornos y obtener ventajas personales gracias a su labor de interpretar, detener o acelerar estos procesos, despreocupándose de la cuestión pública y de su verdadero trabajo. En estas condiciones, surge un enrarecido clima de inseguridad que va desgastando los lazos de confianza interpersonales y los existentes entre la ciudadanía y las instituciones y poderes del Estado.

Estas condiciones socavan la legitimidad del gobierno de turno, a la par que desacredita toda la cuestión política en sí. (Estévez, Alejandro M. (29 de octubre de 2005) Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. Revista Venezolana de Gerencia)

De tal forma, que la corrupción se convierte en un fenómeno social y económico en la que sumado la cultura de no pago, terminan por afectar el recaudo e implícitamente la inversión social, esta tiene como campo de acción la administración pública al ser entendida como el “conjunto de instituciones y de organizaciones de carácter público que disponen de la misión de administrar y gestionar el estado y algunos entes públicos.” (<https://www.definicionabc.com/politica/administracion-publica.php>), de tal forma que para superar en parte este fenómeno se deba contar con un personal idóneo y comprometido con la administración que sirva de puente entre los ciudadanos y el gobierno de turno, ya que su objetivo no solo es el recaudo sino que también tiene implícito un factor social. Asimismo, el superar la pérdida de recursos implica la superación del clientelismo y un verdadero control por parte de las entidades correspondientes que conduzcan a la eficacia del cobro coactivo.

Referencias

- Arteaga, Ana María. ¿Es la corrupción la causa de la pobreza?, Medellín 2005.
Recuperado de
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ipc/20121206124103/pobreza.pdf>
- Azuero F. 2010. La gestión pública y la ESAP- situaciones y retos. Recuperado de
hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/.../arc_4294.doc.
- Carvajal H. L. J. 2015. Qué debe hacer la Administración Pública colombiana para ser exitosa. tesis de posgrado. Universidad Militar Nueva Granada. Cajicà. Recuperado de
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6440/1/Ensayo%20Final%20Ajustado%20ADMON%20PUBLICA%20LJCH.pdf>
- Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Sentencia.: 25000232700020010204701. (MP Héctor J. Romero; 06 De Marzo De Dos Mil Ocho (2008)
- Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Sentencia: 25000232700020050174201 (MP William Giraldo Giraldo; 20 De Agosto De Dos Mil Nueve (2.009)
- Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia: 25000-23-27-000-2007-00047-01(17460 (MP Martha Teresa Briceño De Valencia; 25 marzo de dos mil diez (2010).
- Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Sentencia 500012331000200700320-01 (MP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 23 de octubre 2014)

- Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C 666 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo; 8 de junio de 2000).
- Corte Constitucional Sentencia C 799 de 2003
- Corte Constitucional Sentencia T-628-08
- Corte Constitucional Sentencia T-753 de 2012
- Corte Constitucional Sentencia C-341 de 2014
- Corte Constitucional Sentencia C-025 de 2009
- Decreto 624 DE 1989: Estatuto Tributario
- Decreto 4473 de 15 de diciembre de 2006
- García, A. Gladys. A. 2008. La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20importancia%20del%20avaluo%20catastral%20como%20base%20gravable%20del%20impuesto%20predial%206542.pdf>
- Guerrero D R. J. y Noriega Q. H. F. 2015. Impuesto Predial: Factores Que Afectan Su Recaudo. Recuperado de <http://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/economicascuc/article/viewFile/674/25>
- Jaramillo V. S. M. y Angarita B. J. A. 2010. De la Indebida Notificación del Mandamiento De Pago en la Jurisdicción Coactiva y sus Consecuencias en la Secretaria de Hacienda del Municipio de Pereira. Tesis posgrado. Universidad Libre Seccional Pereira. Pereira) Recuperado de <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/385/D>

E%20LA%20INDEBIDA%20NOTIFICACI%20DEL%20MANDAMIENTO.pdf
?sequence=1

- Constitucion Politica Recuperado de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Ley 1437 de 2011. Enero 18 de 2011 (Colombia)
- Código General del Proceso (CGP). Ley 1564 DE 2012. Julio 12 de 2012 (Colombia)
- ley 788 de 2002. Por la cual se expiden Normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2002. DO No. 45.046.
- ley 1066 de 2006. Por la cual se dictan Normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones. Julio 29 de 2006. DO No. 46.344.
- Quete S. P. y Cuéllar O D. M. 2010. Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria. Recuperado de
<http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2011/no114/8.pdf>
- Estévez, Alejandro M. (29 de octubre de 2005) Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. Revista Venezolana de Gerencia. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/290/29002904.pdf>
- Gamarra V. Jose R. Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano, 2006. Recuperado de
http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-70_%28VE%29.pdf