

ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO EN EL SENA A LA LUZ DEL DEBIDO PROCESO¹

Estudio a partir de la violación del principio de la Doble Instancia

Rosalía Suescún Giraldo²

Resumen

El cobro coactivo administrativo, entendido como la facultad de la administración para cobrar por sí misma las deudas a su favor, viola los principios constitucionales de imparcialidad, seguridad jurídica y transparencia por cuanto el funcionario ejecutor actúa como juez y parte, sin que se permita al administrado, dentro del mismo proceso, acudir a una revisión de las actuaciones adelantadas, ya que sólo por la vía de la jurisdicción contenciosa, en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se podría pedir revisión de las actuaciones adelantadas por la administración.

Palabras clave: Debido Proceso, Cobro Coactivo Administrativo, Doble Instancia.

¹ El presente artículo que se realiza para optar al título de Magister en Derecho, se origina en una investigación realizada sobre el proceso de Cobro Coactivo Administrativo que se adelanta en el SENA Regional Antioquia para el cobro de las deudas a su favor, el cual se rige por la resolución 1235 de 2014, por la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA, a través del proceso Administrativo de Cobro Coactivo.

² Abogada de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Privado de la Universidad Pontificia Bolivariana, Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Secretaria del Despacho de Cobro Coactivo del Sena Regional Antioquia, Email: rsuescun@sena.edu.co

Abstract

The administrative coercive collection, understood as the ability of management to collect the debts itself in his favor, violates the constitutional principles of impartiality, legal certainty and transparency because the enforcement officer acts as judge and jury, without allowing the administered, within the same process, to come up to a review of the proceedings advanced, since only by means of the contentious jurisdiction in the process of annulment and restoration of law could request review of the proceedings conducted by the administration.

Keywords: Due Process, Coercive collection, Right to Appeal.

Introducción

El debido proceso más allá de constituirse en un principio jurídico procesal, es un derecho fundamental reconocido como tal en el Artículo 29 de la Constitución Política Colombiana que, de manera expresa, señala que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, a fin de garantizar que toda persona tenga las garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso. Para el caso específico del cobro coactivo administrativo, el derecho a un debido proceso no puede ser desconocido, so pretexto de la finalidad del recaudo de recursos para el funcionamiento del estado.

Se ha tratado el tema del cobro coactivo administrativo desde muy diversas ópticas y especialmente desde el punto de vista procedimental, haciendo expresa remisión al procedimiento contenido en el Estatuto Tributario y con ello su pretensión de dar la connotación de impuesto o contribución a aquellas otras obligaciones que, por no tener tal naturaleza, no necesariamente deberían ser susceptibles de recaudarse a través del mismo procedimiento establecido para el cobro coactivo administrativo de dichos impuestos y contribuciones.

En este orden de ideas el problema jurídico que se plantea en este artículo se define en los siguientes términos: La jurisdicción coactiva, entendida como la facultad de la administración para cobrar por sí misma las deudas a su favor, podría ser violatoria de principios constitucionales inmersos en el debido proceso, tales como la imparcialidad, la seguridad jurídica y la transparencia por cuanto el funcionario ejecutor actúa como juez y parte, sin que se permita al administrado, dentro del mismo proceso, acudir a una segunda revisión de las actuaciones adelantadas, ya que solo por la vía de la jurisdicción contenciosa en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, pueda pedir revisión de las actuaciones adelantadas por la administración. Se vulnera el principio de imparcialidad que debe inspirar las actuaciones administrativas, porque a diferencia del proceso ejecutivo en el que existe ejecutante y ejecutado que acuden ante un tercero imparcial (juez), en este proceso se acude por parte del ejecutado ante un funcionario ejecutor que conoce de toda la actuación sin que haya lugar, por lo menos, a revisión por parte de un funcionario diferente dentro de la misma administración. No se pretende con esta referencia al proceso de cobro ejecutivo, equiparar estos dos procesos, ya que se tiene claro cual es la naturaleza de uno y otro, como se explicará más adelante.

Del planteamiento del problema expresado anteriormente, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las implicaciones de la inexistencia de la segunda instancia en el proceso de jurisdicción coactiva en el SENA Regional Antioquia?
- ¿Cómo lograr el respeto del principio constitucional del debido proceso y, en especial, de la doble instancia en el proceso de jurisdicción coactiva para el cobro de deudas a favor del SENA?
- ¿Cómo podría implementarse un proceso de cobro coactivo en el SENA, que vele por el respeto de la segunda instancia como elemento sustancial del debido proceso?

En la práctica profesional como secretaria del despacho de cobro coactivo del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Regional Antioquia, en adelante SENA, se ha percibido la afectación del derecho fundamental al debido proceso y muy especialmente la ausencia de una segunda instancia en las diferentes actuaciones que se adelantan en el proceso de cobro. La identificación de dicho problema ha conducido a realizar una investigación y plantear posibles soluciones al mismo.

En este artículo se pretende, desde una mirada diferente, es decir más garantista, con apego a la Constitución Política como norma de normas que consagra derechos fundamentales y más allá de lo meramente procedimental, analizar el proceso de cobro coactivo administrativo en el escenario del debido proceso para sostener que con la ausencia del principio de la doble instancia se rompe la seguridad jurídica, la imparcialidad, la igualdad procesal y la contradicción, principios que deben inspirar toda actuación administrativa de acuerdo con el mandato constitucional, lo que permitiría superar la simplista explicación de “ no hay doble instancia porque la ley lo ha dicho así” o sencillamente porque como en la Constitución Política se exceptiona este principio, este procedimiento podría ser una de aquellas excepciones, sin detenernos a pensar en la afectación que se pueda estar causando al administrado y plantear una visión de corte garantista para el cobro coactivo administrativo y, sin esperar agotar ninguno de los temas, ofrecer un marco de referencia que sustente la propuesta de modificación al procedimiento de cobro coactivo administrativo definido por el SENA.

En nuestro país la doble instancia tiene una estrecha e íntima relación con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca protección de los derechos fundamentales, el cobro coactivo, que se creó para el recaudo de impuestos y contribuciones y por esa naturaleza de las obligaciones , estableció etapas sumarias para el recaudo efectivo, no obstante en el procedimiento de cobro coactivo administrativo definido por el SENA, se incluyen otras obligaciones que no constituyen

impuestos ni tributos, sin que el administrado- deudor, dada la ausencia de la doble instancia, pueda impugnar dichos cobros,

Finalmente se propondrán algunas alternativas que pueden incluirse dentro del proceso establecido por el manual interno de recaudo de cartera del SENA, para darle vida a la doble instancia en el proceso de cobro coactivo y así asegurar el respeto a este principio formal del debido proceso.

El enfoque metodológico utilizado en la investigación en la que se fundamenta este artículo, es de *lege lata*, porque con ella se plantean propuestas de solución al problema, derivadas del derecho positivo vigente; la investigación es principalmente cualitativa, de alcance descriptivo, pero en algunos de sus objetivos específicos recurre a enfoques exploratorios y explicativos y por los objetivos buscados, se recurre a la técnica de análisis de caso y documental del manual de cobro coactivo administrativo que se aplica en el SENA para el cobro de las obligaciones a su favor, lo cual estará plasmado en los cambios que se propondrá a dicho manual.

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que al incluir la doble instancia en el proceso de cobro coactivo administrativo que se adelanta en el SENA, se asegurará que no se vean vulnerados los principios de imparcialidad, seguridad jurídica y transparencia, ya que en el funcionario ejecutor no concurrirían las calidades de primera y segunda instancia y este no actuaría como juez y como parte.

Si bien es cierto para los efectos de este artículo se toma como referente el proceso de cobro coactivo adelantado por el SENA, lo que en él se plantea es de aplicación general para las demás entidades de derecho público tanto del orden nacional como territorial, ya que todas ellas se regulan por el mismo procedimiento establecido en la ley 1066 de 2006 para el cobro de las obligaciones a su favor, la cual hizo remisión expresa al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El artículo se estructura en cuatro acápites: el primero de ellos hace referencia a la evolución normativa del cobro de las obligaciones fiscales, el segundo que corresponde al marco teórico tiene que ver con las principales categorías que constituyen el debido proceso y que deben ser respetadas en el cobro coactivo, haciendo un especial énfasis en el de doble instancia por considerar que con su ausencia en el cobro coactivo, se podría ver vulnerados los principios de imparcialidad, seguridad jurídica y transparencia. El tercero corresponde al caso específico del cobro coactivo en el SENA teniendo en cuenta su estructura, su patrimonio y las obligaciones que son susceptibles de cobrarse a través del cobro coactivo administrativo y su naturaleza jurídica. Por último, en el cuarto acápite, se presentarán algunas propuestas para incluir la doble instancia en el proceso de cobro coactivo del SENA y así validar la hipótesis de este artículo.

1. Antecedentes de la jurisdicción coactiva

Evolución normativa del cobro de las obligaciones fiscales.

A continuación y para efectos de contar con una adecuada contextualización sobre el tema, es importante traer a colación las normas que en Colombia han regulado el cobro coactivo, desde sus inicios hasta nuestros días, ya que como se verá, en su devenir histórico encontramos que dicho fundamento normativo tuvo su sustento en el cobro de deudas de naturaleza fiscal, pero finalmente fue extendido para todo tipo de obligaciones con lo cual, como más adelante se explicará, se podría estar desvirtuando su razón de ser.

“El desarrollo normativo se inicia en el siglo XIX cuando se le dio nivel constitucional a la gestión fiscal y además, se promulgó la ley 6 de 1821 por la cual se creó la Contaduría General de Hacienda cuya función era examinar las cuentas y perseguir el recaudo de las mismas a través de la jurisdicción coactiva.

Resulta lógico que la mayor parte de la normativa sobre el tema esté vinculada al cobro de obligaciones fiscales, pues el adecuado recaudo de los tributos es indispensable para el desarrollo de los fines del Estado. No obstante, a través del Decreto 2371 de 1963, se creó el Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales dependiente del Ministerio de Hacienda que se encargaba de recaudar todas las obligaciones a favor del Estado, extendiendo así la posibilidad del recaudo coactivo a otros títulos ejecutivos a su favor.

Posteriormente a través del decreto 2871 de 1968 se crea, de nuevo, el extinto Juzgado Único Nacional de ejecuciones fiscales, eliminado de nuevo por medio del Decreto Ley 78 de 1976 que le asignó a la División de Ejecuciones Fiscales de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la competencia para cobrar por jurisdicción coactiva créditos, fianzas, cauciones, indemnizaciones, multas, sanciones, en general toda deuda a favor del Estado, cuyo importe debiera ingresar a las arcas nacionales y le atribuyó las funciones que hasta esa fecha desempeñaba el extinto Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales..

En 1970 y dando respuesta a necesidades del país, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Leyes 1400 y 2019 que dieron vida al Código de Procedimiento Civil el que, entre otros temas, se ocupó del procedimiento para la ejecución y cobro de deudas fiscales municipales y departamentales, trámite procedimental que para las acciones de cobro coactivo no tributario estuvo vigente hasta el 29 de julio de 2006.

De otro lado el Código de Régimen Departamental, Decreto Extraordinario 1222 de 1986, consagró en su artículo 183 que para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se seguiría el procedimiento especial fijado por el Decreto-Ley 01 de 1984, artículo 252 y prestaría mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal exigible, que expidiera el jefe de la oficina a cuyo cargo estuviera la

liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador.

En 1987 el gobierno nacional expide el Decreto Ley 2503 “Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales”, que en su artículo 100 estableció el procedimiento administrativo coactivo aplicable para el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos.

Posteriormente, por medio del Decreto Ley 624 de 1989 “Por el cual se adopta el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales”, expedido en desarrollo de facultades otorgadas al Gobierno Nacional mediante los artículos 90, numeral 5° de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, que recogió las normas que se habían dado con el Decreto Ley 2503 de 1987 sobre el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de impuestos, retenciones, anticipos, intereses, garantías y cauciones de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, se eliminó la intervención de la jurisdicción contenciosa administrativa en lo concerniente a decidir sobre los incidentes de excepciones, recursos de apelación y queja y el grado de consulta, dando como resultado un proceso meramente administrativo sin ningún control jurisdiccional, salvo algunas contadas excepciones” (Contreras Villalobos, 2012).

En el artículo 116 de la Constitución Política de 1991 el Constituyente expresamente manifiesta que: “excepcionalmente la ley podrá otorgar jurisdicción en materias precisas a determinadas autoridades administrativas” (p. 51), como por ejemplo en los artículos 268 y 272 *ibídem*, que invisten de jurisdicción coactiva a las Contralorías.

La Ley 1066 de 2006, modificó la regulación de la actividad de cobro para todas las entidades del Estado que tuvieran a cargo la obligación de recaudar rentas o caudales públicos y remitió expresamente al procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario, que dicho sea de paso, contempla etapas más sumarias y se confieren amplias facultades a los funcionarios que lo ejecutan, lo cual tiene sentido teniendo en cuenta el tipo de obligaciones que se recaudan, esto es, impuestos, es de anotar que la precitada ley 1066 de 2006, que se constituye en el marco actual del cobro coactivo administrativo, se fundamentó expresamente en el artículo 116 de la Constitución Política, para entregar jurisdicción a las entidades públicas para el cobro de las obligaciones su favor.

Por último, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo normas precisas en relación con el Cobro Coactivo Administrativo, y definió su naturaleza jurídica como administrativa y no jurisdiccional, cuando al mencionarlo se refiere a Procedimiento Administrativo, y a su vez, se repite el error ya cometido por la ley 1066 de 2006, al hacer remisión expresa al procedimiento contenido en el Estatuto Tributario, con lo que en lugar de dar claridad y establecer normas de procedimiento precisas se continuó generando los problemas ya generados por la ley 1066, ya que entidades de Derecho Público que no recauden obligaciones de naturaleza fiscal, deben ceñirse al procedimiento del Estatuto Tributario, cuando la misma ley 1437 incluye normas de procedimiento y no tendría razón de ser que para una misma materia se tuvieran procedimientos diferentes, porque, parafraseando a Harold Ferney Parra Ortíz, algunos elementos como la constitución de los títulos, la aplicación de la tasa de interés, los términos de prescripción, las notificaciones, las competencias, se rigen por regulaciones especiales diferentes al campo tributario, o bien, porque, la misma esencia de un proceso creado bajo el amparo de las normas especiales puede generar problemas y grandes confusiones en aquellos funcionarios encargados del cobro, que no recauden obligaciones tributarias, como en el caso del SENA, para el cobro de todas aquellas obligaciones que no tienen naturaleza fiscal, que como se explicará más adelante son la

mayoría, toda vez que sólo los aportes parafiscales y la contribución al Fondo de la Industria de la Construcción (FIC) tienen esa naturaleza (Parra Ortiz, 2010, p. vii).

De los antecedentes normativos transcritos, puede observarse cómo en sus inicios se habló de jurisdicción coactiva y actualmente se le denomina cobro coactivo administrativo y, dicho proceso, fue creado como una facultad para el cobro de los impuestos y tributos en favor del Estado, no obstante en el devenir histórico y normativo y más específicamente a partir de la ley 1066 de 2006, esta facultad se hizo extensiva a todo tipo de obligaciones que deban recaudarse en favor del Estado con lo que podría afirmarse que se desnaturalizó el fin para el cual se había otorgado dicha facultad, esto es, para el cobro de impuestos y contribuciones que permiten asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

2. El debido proceso y la jurisdicción coactiva

El debido proceso como derecho fundamental, está definido por la Constitución Política en el artículo 29 y reúne un conjunto de garantías específicas, tanto sustanciales como formales que le dan un sentido amplio y garantista que validan y legitiman todas las normas del ordenamiento jurídico como norma rectora, para orientar cualquier proceso sancionatorio y, por supuesto, el cobro coactivo administrativo no puede constituir una excepción. En este acápite se expondrán algunos planteamientos sobre la jurisdicción coactiva y su naturaleza jurídica, igualmente se analizan los elementos del debido proceso y su presencia o no en el cobro coactivo administrativo.

El artículo 29 de la constitución no sólo se refiere al debido proceso en las actividades administrativas sino que remite al artículo 229 de la carta en el sentido de que el desconocimiento del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, quebranta los elementos que lo conforman y, además, constituye una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, propio de los administrados quienes deben

someterse habitualmente a decisiones de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes.

En palabras del profesor Tulio Eli Chinchilla quien a su vez hace alusión a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, el debido proceso está ligado a la efectividad de los derechos de defensa, igualdad de las partes, publicidad y seguridad jurídica, categorías que se analizan en este artículo respecto del proceso de cobro coactivo que se adelanta por parte del SENA, para la recuperación de las deudas a su favor.

El debido proceso, a decir de nuestra jurisprudencia constitucional, está ligado a la realización de los supremos postulados del Estado Social de Derecho, la dignidad humana el valor central y por esta vía a la efectividad de los derechos de defensa, igualdad de las partes, publicidad y seguridad jurídica (Chinchilla, 2000, p. 29).

Procesalistas como Martín Agudelo Ramírez han indicado que:

En el estado constitucional de derecho se han extendido diversas garantías procesales a ámbitos distintos del proceso jurisdiccional. De esta manera se constituye en exigencia clara para las autoridades administrativas que vigilen el cumplimiento de la forma, de la competencia y de la contradicción, para que pueda generarse de manera adecuada la correspondiente decisión administrativa. Es imprescindible que se respete el procedimiento requerido para la emisión de acto administrativo final, permitiendo un equilibrio en las relaciones que se establecen, entre la administración y los particulares en aras de garantizar decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico por parte del sujeto director con funciones administrativas. Se trata, además, de un procedimiento en el que se debe velar continuamente por el derecho de defensa de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa a emitir (Agudelo Ramírez, 2006, p. 119-120).

Por su parte, sobre la finalidad del principio del debido proceso, el procesalista José Fernando Ramírez Gómez, manifiesta que “no es otra que garantizar el equilibrio armónico de las partes entre sí, bajo la dirección de un tercero imparcial que estaría dispuesto a dar el derecho a quien le corresponda, en virtud de lo probado, es decir, de lo evidenciado por las partes bajo parámetros de legitimidad y oportunidad”. Si bien es cierto la finalidad citada corresponde en estricto sentido al debido proceso jurisdiccional, debe ser aplicable, como se sostiene a lo largo de este artículo, al debido proceso en las actuaciones administrativas, aún más teniendo en cuenta que en estas, el juez no es un tercero, por lo cual el equilibrio entre las partes se encuentra en un mayor riesgo. (Ramírez Gómez, 1999, p 145)

Por otro lado, el fundamento del juicio ejecutivo en la jurisdicción coactiva, está dado por los actos de soberanía que ejerce el Estado a través de las entidades de derecho público para garantizar el recaudo efectivo de las obligaciones dejadas de cancelar y con ello el recaudo de recursos para el funcionamiento del Estado en general; esto es, el cobro coactivo administrativo, como aquella facultad otorgada por la Constitución y la Ley a las entidades del Estado, para que hagan efectivas las obligaciones que se encuentren a su favor, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria por vía ejecutiva, facultad que se encuentra definido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006³ y su decreto reglamentario 4473 de 2006 que unificó el procedimiento de cobro y modificó sustancialmente el componente normativo procesal que regula la actividad. Señala el artículo 5 de la mencionada ley:

ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional,

³ Por la cual se dictan normas para la normalización de cartera pública y se dictan otras disposiciones.

territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario (Ley 1066, 2006, s.p.).

Sobre la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva, se han generado muchos y diversos planteamientos en el sentido de si, como su nombre lo indica, es una actividad jurisdiccional en cabeza de la administración, tal como lo confiere la Constitución Política o, si por el contrario se trata de una actividad meramente administrativa.

Al respecto, Francisco Guerrero Celi, autor ecuatoriano, en su escrito sobre la Introducción a la Acción Coactiva se pregunta qué es la jurisdicción coactiva o coacción administrativa según la doctrina, como respuesta a sus interrogantes plantea:

Dentro del ámbito del que se ocupa el Derecho Administrativo y específicamente en las relaciones que se generan entre la Administración y la Justicia, surge el denominado principio de autotutela, que podríamos resumirlo como la potestad de la Administración Pública (*lato sensu*) de exigir por sí misma la ejecución forzosa de los actos de ella emanados (actos administrativos), sin recurrir a los órganos de la Función Judicial.

En efecto, como lo explican Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2002). La Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad, de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, cuya apertura, a su vez, tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad. Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para imponer coactivamente dicho

cumplimiento (juicio ejecutivo), sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa. (Guerrero Celi, s.f.)

Es importante tener presente que, en nuestro país y en una línea similar a la planteada en la cita anterior, la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva ya fue aclarada por la Corte Constitucional en providencias, primero de tutela (Sentencia T-445 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero) y luego de constitucionalidad (Sentencia C-666 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo) donde ha reiterado la naturaleza administrativa y no judicial del proceso de cobro coactivo, por considerar que se trata del uso de:

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 (Sentencia C-666 de 2000).

Así mismo mediante sentencia C-799 de 2003, la Corte Constitucional refrenda el carácter administrativo del cobro coactivo con fundamento en la facultad exorbitante:

No sobra recordar que la jurisdicción coactiva es un “privilegio exorbitante” de la Administración, que le permite cobrar directamente, es decir sin intervención judicial, las deudas a su favor, y que se justifica en los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 superior. Privilegio que, de por sí, entrega a las autoridades un mecanismo efectivo y suficiente para lograr el pago de la multa, y que es una facultad extraordinaria que “va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad”.

En efecto, la jurisdicción coactiva 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" (Sentencia C-799 de 2003).

El actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 del 18 de enero de 2011, incluyó en el título IV, el cobro coactivo como un procedimiento administrativo, con lo cual de alguna manera puede decirse que quedó cerrada la discusión sobre la naturaleza jurídica.

Sin embargo, la Constitución Política en el artículo 116, otorga, excepcionalmente, a la administración la posibilidad de ejercer **función jurisdiccional** norma en la que se fundamentó la ley 1066 de 2006, que en el artículo 5 arriba citado, habló de otorgar a las entidades públicas **Jurisdicción** Coactiva, como una verdadera jurisdicción en cabeza de la administración. Finalmente, el hoy denominado cobro coactivo administrativo, se constituye en un proceso en el que suceden una serie de etapas preclusivas y, como tal, debiera obedecer a los mismos principios que se establecen para el proceso jurisdiccional. Para referirnos al concepto de proceso, nos apoyamos en los doctores Beatriz Quintero de Prieto y Eugenio Prieto, en su obra Teoría General del Proceso quienes a ese respecto expresan:

Proceso en su acepción primigenia, en su contenido intuitivo, en su sentido gramatical y lógico es y no puede ser más que un hecho con desarrollo temporal,

un hecho que tiene más de un momento, un hecho que no se agota en el instante mismo de su producción, un hecho que se desenvuelve en el tiempo, equivale a serie encadenada de hechos parciales, menores, que constituyen e integran el hecho total. Esta dimensión temporal este desarrollarse o desenvolverse es nota esencial del proceso, de todo proceso y de cualquier proceso (Quintero & Prieto, 1992, p. 293).

En la sentencia de constitucionalidad 102 de 2011, se hace un análisis respecto a las facultades que otorga la Carta Política a las autoridades administrativas y expresamente señala la necesidad de armonizar las facultades judiciales en cabeza de la administración y la necesidad de que quien las ejerce sean imparciales y tengan independencia para proferir sus decisiones.

“Una lectura aislada y literal del artículo 116 parecería indicar que la ley puede atribuir funciones judiciales a cualquier autoridad administrativa, puesto que esa disposición constitucional no establece que el funcionario a quien se le confieran esas competencias jurisdiccionales deba reunir determinados requisitos. Sin embargo, una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad,

predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejerce una función judicial” (Sentencia C-102-, 2011).

Ahora bien, para efectos de este artículo, se da por superada la discusión pues lo que pretendemos plantear es que en el cobro se respete el debido proceso como un derecho fundamental en favor del administrado, pues como lo reza la Constitución Política, este debe estar inmerso en toda actuación judicial o **administrativa** y como se menciona en la jurisprudencia anterior, el funcionario administrativo a quien se le otorga esta facultad, debe estar investido de los principios de independencia e imparcialidad y ya que como lo dice Ernesto Jinesta Lobo, autor de Costa Rica:

El debido proceso y la defensa en el procedimiento administrativo o en la vía administrativa previa, es un derecho fundamental de primer orden que asegura la predictibilidad de la actividad formal de las administraciones públicas. Así mismo, garantiza que, cuando la administración pública ejerce sus potestades, se explique y sea inteligible para el administrado, con lo que se logra actuar relevantes valores del estado constitucional de derecho tales como la transparencia y principios inherentes a éste como la interdicción de la arbitrariedad (p. 581-611).

De otro lado, sigue abierta la discusión en relación a esa facultad que le otorga la ley 1066 de 2006 a las entidades públicas para adherirse al procedimiento del Estatuto Tributario para el cobro de todas las obligaciones a su favor, esto es, no sólo las obligaciones tributarias, sino todos los “caudales públicos”, para que con un mismo procedimiento coactivo administrativo se cobren todas las obligaciones que se generan

en favor de dichas entidades, sin tener en cuenta su naturaleza y procedencia y, en tal sentido, podría afirmarse que una facultad que fue otorgada para la recuperación de tributos se extendió de manera general a todo tipo de obligaciones, convirtiendo una excepción en una regla general, con lo cual las previsiones poco garantistas contenidas en el Estatuto Tributario, y que dicho sea de paso, pudieron tener fundamento para el recaudo de tributos, se extendió al recaudo de otras obligaciones, respecto de las cuales se debería guardar más celo en el respeto por las garantías propias del debido proceso entre ellas el respeto por el principio de la doble instancia. Esta situación se analizará de manera específica para el SENA en el siguiente capítulo para las precisiones correspondientes.

Y podría surgir aquí el interrogante sobre la destinación que se le da por parte del Estado a aquellas otras obligaciones que se recaudan a través de procedimiento de cobro coactivo administrativo y que no tienen la naturaleza de tributos o contribuciones, y si estos recursos igualmente son para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, lo que pretendemos analizar en este escrito es que inicialmente, cuando la Constitución Política otorga facultades excepcionales a ciertas entidades de derecho público para que ejerzan función jurisdiccional, lo hace teniendo en cuenta lo que implica para el Estado el recaudo de los tributos y tanto la ley 1066 de 2006, como la ley 1437 de 2012, hicieron extensiva esta facultad a las demás obligaciones e hicieron remisión expresa al procedimiento del Estatuto Tributario, que, por estar establecido para el recaudo de tributos e impuestos, es menos garantista, dada la obligatoriedad de los nacionales de cumplir con estas obligaciones.

Para efectos de este acápite, se realizará el paralelo entre el contenido del derecho al debido proceso y su aplicación en el proceso de cobro coactivo administrativo a fin de evidenciar las inconsistencias, toda vez que la Constitución Política en el artículo 29 establece: “ El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas...” (Constitución Política, 1991, Artículo 29, p. 17-18).

El Debido Proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidad de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación al debido proceso (Sentencia T-391 de 1997).

Es claro que el tema central de este artículo está referido al principio de la doble instancia como elemento formal del debido proceso, pero considero importante referirme a aquellos otros elementos que conforman esta garantía constitucional, porque si bien es cierto en el cobro coactivo no se contempla la doble instancia, no es menos cierto que, amparados en la prerrogativa del Estado con su facultad exorbitante, también pueden resultar vulnerados los demás postulados del debido proceso.

Como lo manifiesta la Corte Constitucional en la sentencia T-474/92 “el derecho debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentra el principio de legalidad (nemo index sine lege), el principio del juez natural o juez legal, el principio de favorabilidad penal y el principio de presunción de inocencia, todos los cuales en estricto rigor responden mejor a la estructura jurídica de verdaderos derechos fundamentales. El artículo 29 de la carta contempla, además, otros derechos que se entienden contenidos en el núcleo esencial del derecho al debido proceso, como son el derecho de defensa, el derecho de asistencia de un abogado, el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, el derecho a presentar y controvertir pruebas, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (non bis in idem)”

En este orden de ideas y continuando con la fundamentación teórica del debido proceso se abordarán cada uno de sus elementos y se analizará su presencia en el proceso de cobro coactivo administrativo.

2.1. Presunción de inocencia

De acuerdo con el debido proceso, la presunción de inocencia solo puede ser desvirtuada de manera válida, si las pruebas han sido logradas a través de un procedimiento legal por la autoridad competente; para la jurisdicción coactiva, a esta garantía se contraponen la presunción de legalidad del acto administrativo que constituye el título ejecutivo, toda vez que para su nacimiento a la vida jurídica, por ejemplo en el caso de las multas que se imponen por el incumplimiento en la contratación de aprendices, ya la entidad aplicó el procedimiento expresamente señalado en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que define un “procedimiento expreso” previo a la imposición de sanciones, a través del cual, se brinda a los administrados las garantías para su defensa:

Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio: Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado.

Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011, p. 24).

No puede predicarse lo mismo respecto de los otros actos administrativos, diferentes de los sancionatorios, que son susceptible de cobro, como son la resolución por medio de la cual se impone la obligación del pago de aportes parafiscales y la resolución que impone la obligación de contribución al Fondo de la Industria de la Construcción, (FIC), actos administrativos, cuyo nacimiento a la vida jurídica obedece a unos parámetros de interpretación normativa que determinan esta obligatoriedad en cabeza de los empleadores sin que en esta etapa previa se permita un mayor análisis o discusión frente a la carga impositiva y en caso de alguna controversia, sólo es posible hacer uso de la demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el contencioso administrativo.

2.2. Derecho de defensa

En el debido proceso, el derecho de defensa implica la oportunidad de presentar argumentos de defensa, aportar y controvertir las pruebas en cualquier etapa del proceso, contar con defensa técnica, conocer en forma clara y precisa los cargos que se formulan,

ser notificado de forma oportuna de todas las actuaciones e interponer los recursos dentro de los términos establecidos por la ley.

En el proceso de cobro coactivo administrativo, frente al derecho de defensa hay varios elementos que deben considerarse:

- El administrado sólo cuenta con dos etapas procesales en las cuales puede presentar argumentos en su favor para desvirtuar la obligación en su contra y controvertir las pruebas: la primera, una vez se le notifica el mandamiento de pago y sólo para la interposición de las excepciones que son taxativas y que son las contempladas en el artículo 832 del Estatuto Tributario y, la segunda, contra el acto administrativo por medio del cual se resuelve desfavorablemente las excepciones propuestas por el deudor respecto del cual se puede interponer recurso de reposición, ante el mismo funcionario que lo profirió.
- A través de la resolución por medio de la cual se libra mandamiento de pago, el administrado conoce en forma clara y precisa los cargos que se formulan en su contra y se brinda la posibilidad para interponer los recursos dentro de los términos establecidos por la ley pero sólo respecto del acto administrativo que resuelve desfavorablemente las excepciones, no así para el acto administrativo que ordena seguir adelante con la ejecución, ni para el que libra mandamiento de pago, menos aún para el que decreta medidas cautelares, etapas que por lo lesivo que pueden resultar de los intereses de los administrados - deudores, debieran ser objeto de esta importante garantía constitucional.

Puede afirmarse en términos generales, que para el ejercicio del derecho de defensa se torna inocua la notificación de las actuaciones del proceso por cuanto sólo se permite interponer recursos respecto del acto administrativo que resuelve desfavorablemente las excepciones, mientras que en las otras actuaciones del proceso sólo se evidencian las facultades exorbitantes del estado a través de un funcionario

ejecutor frente al cual el administrado -deudor siempre se encuentra en un plano de inferioridad.

Vale la pena referirnos a las implicaciones de las prerrogativas exorbitantes del Estado y si éstas pueden incluso estar por encima del debido proceso, o si por el contrario el Estado debe ser el primer garante de los derechos fundamentales y velar porque los administrados encuentren respeto en todas aquellas actuaciones que de una u otra manera los afecte bien sea en su persona o en su patrimonio.

Dentro del proceso de cobro coactivo, aparece que el funcionario ejecutor, quien actúa como juez y como parte, hace uso de prerrogativas exorbitantes que conllevan eventuales violaciones del debido proceso.

Con relación a la exorbitancia del Estado la Corte Constitucional en Sentencia C-539 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz manifiesta:

En efecto, a la luz de la Constitución Política actualmente vigente, son claramente insuficientes aquellas explicaciones de los privilegios públicos que tienden a justificarlos, exclusivamente, en la "peculiar personalidad" o en "la personalidad pública" de las autoridades que los ostentan. Tras la concepción de lo "estatal" o de lo "público" que yace en esta fundamentación de las prerrogativas públicas, parece ocultarse un concepto absoluto del poder que tiene la virtualidad de justificarse a sí mismo. De este modo, el poder público, por el sólo hecho de serlo, justificaría cualquier instrumento diseñado para ponerlo en ejecución. En opinión de la Corte, esta concepción del poder es inaceptable a la luz del marco axiológico que diseña la Carta Política, como quiera que se opone, de manera frontal, al esquema de distribución de poderes que se desprende del principio de soberanía popular y de la razón que explica y legitima la propia existencia del Estado en un régimen constitucional (Sentencia C-539 de 1999).

2.3. Principio de favorabilidad

En el debido proceso este principio implica que toda duda razonable debe resolverse en favor del administrado. Por la misma naturaleza de cobro coactivo administrativo y por el ejercicio de facultad exorbitante, no hay posibilidad de duda que pudiera resolverse en favor del administrado y así dar aplicación a este principio, ya que el acto administrativo que contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible y que es objeto de cobro en el procedimiento de cobro coactivo administrativo no es susceptible de controversia alguna por parte del deudor, toda vez que esta etapa se supone ya agotada en vía gubernativa, además todo el proceso es adelantado y controlado por parte de la administración, sin que exista la más mínima posibilidad para que el deudor, en alguna de sus etapas, pueda siquiera manifestar su inconformidad, como tampoco pudo hacerlo en la generación del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, ya que carece de la posibilidad de interponer recursos frente a las decisiones del funcionario ejecutor, salvo en el caso de la resolución que resuelve desfavorablemente las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, pues es la única etapa en que al deudor se le permite recurrir.

2.4. Juez natural

Para un debido proceso, la elección y nombramiento preexistente de un juez es un factor determinante de la legalidad, con competencias claramente establecidas en la ley que garantice igualdad, independencia e imparcialidad, como garantía de una posición objetiva, sin posiciones anticipadas, ni compromisos con el resultado; en el cobro coactivo administrativo, si bien no se puede hacer esa extrapolación al concepto de “juez” por tratarse de un proceso de tipo administrativo, es claro que para quien ejerce la función de “funcionario ejecutor” es imposible hablar de imparcialidad y objetividad en el proceso, toda vez que recae en la misma persona la facultad de proferir el acto administrativo por medio del cual se impone la multa o sanción y posteriormente es el mismo funcionario habilitado para su cobro a través del proceso de cobro coactivo,

esta imposibilidad se sustenta en los argumentos expuestos por el accionante en la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 267 de febrero 22 de 2000:

A partir de las citadas consideraciones, la doctrina procesal ha concluido que la imparcialidad requiere de la presencia de dos elementos: un criterio subjetivo y otro objetivo. El componente subjetivo, alude al estado mental del juez, es decir, a la ausencia de cualquier preferencia, afecto o animadversión con las partes del proceso, sus representantes o apoderados. El elemento objetivo, por su parte, se refiere al vínculo que puede existir entre el juez y las partes o entre aquél y el asunto objeto de controversia - de forma tal - que se altere la confianza en su decisión, ya sea por la demostración de un marcado interés o por su previo conocimiento del asunto en conflicto que impida una visión *neutral de la Litis* (Sentencia C-095, 2003).

Es claro que, por la misma calidad de funcionario ejecutor que ostenta el Director Regional, en el proceso de cobro coactivo, y quien ha intervenido en toda la actuación, incluso desde la misma producción del acto administrativo que es objeto de cobro, no puede hablarse de imparcialidad en este funcionario, porque el sólo conocimiento de la actuación obliga a que ya exista un componente subjetivo que puede incidir en la decisión.

Ahora bien, respecto a la competencia claramente establecida, a que alude el principio de juez natural, podríamos afirmar que las facultades que al funcionario ejecutor le han sido delegadas en virtud de la desconcentración administrativa en la que está inmersa la entidad, por tratarse, en el caso del SENA, de un Establecimiento Público del orden nacional, que funciona en diferentes sedes territoriales, hace que su carácter de “juez” en el proceso de cobro coactivo esté investido de una competencia claramente establecida en el reglamento interno de recaudo, no obstante lo que se reclama aquí es la independencia y objetividad de dicho funcionario frente a la decisión que se ejecuta en el proceso de cobro, la cual es improbable dado que en el mismo funcionario recae la

facultad de proferir el acto administrativo y de adelantar el proceso para el cobro, lo que no sucede en el proceso ejecutivo en el cual hay partes enfrentadas que acuden ante un juez, respecto del cual puede predicarse la imparcialidad e independencia, toda vez que no ha tenido conocimiento previo del asunto sometido a su consideración y cuya decisión dependerá de las pruebas aportadas por las partes en conflicto.

2.5. Plenitud de formas procesales

Para el debido proceso se hace relación a procedimientos preestablecidos para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, la contradicción, la actividad probatoria, la motivación de las decisiones, la imparcialidad y la impugnación de las decisiones.

Para el cobro coactivo el procedimiento definido por las diferentes entidades se fundamenta en el establecido en el Estatuto Tributario que, como ya se afirmó, está orientado para el cobro de obligaciones tributarias y no todo tipo de obligaciones, aunque según lo establecido en la ley 1066 de 2006 se hizo extensivo a las otras obligaciones que no tuvieran esa connotación de impuesto o contribución. Se podría afirmar que este es uno de los pocos elementos del debido proceso que no se vulnera en el cobro coactivo.

2.6. Doble instancia

El principio de doble instancia es uno de los principales dentro del conjunto de garantías que estructuran el debido proceso, aunque no tiene carácter absoluto ya que en el artículo 31 de la Constitución Política se exceptiona expresamente.

El debido proceso no se agota en la sentencia condenatoria, sino que se extiende a la ejecución de ésta, a través del cumplimiento de la pena, y en tal sentido toda sentencia puede ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagra la ley. Es

el derecho a la doble instancia y el cumplimiento de los requisitos del juez natural lo que le da legitimidad y validez a la sanción.

La doble instancia es una garantía en el Estado de Derecho, que consiste en la posibilidad de acudir al superior jerárquico de quien ha resuelto para que revise una decisión desfavorable.

Si se considera que es de la esencia de la doble instancia que se pueda recurrir y que se pueda acudir a una persona diferente a quien profirió el acto podemos afirmar de manera categórica que en el proceso de cobro coactivo, esta garantía no se cumple, toda vez que, como se ha sostenido el funcionario ejecutor es quien conoce de todas las actuaciones que se adelantan en dicho proceso, y quien tiene la facultad para la apreciación de los hechos, para la valoración de las pruebas y para tomar la decisión, y no sólo en la etapa de cobro coactivo, sino desde la misma producción del acto administrativo, lo que hace que sea aún más grave la violación de esta importante garantía constitucional.

En el proceso de cobro coactivo administrativo que se adelanta en el SENA, no existe la posibilidad de que los actos administrativos que se ejecutan puedan ser revisados por un funcionario diferente a aquel que los ejecuta quien además es el mismo funcionario que profirió dicho acto y que por lo tanto carece de la imparcialidad que pudiera predicarse del juez, ando es un tercero, como en el proceso ejecutivo.

En conclusión se evidencia, a través de este corto análisis, que en materia de jurisdicción coactiva administrativa, los mayores conflictos se concentran en el principio de doble instancia, que se enlaza, de manera directa, con los conflictos del “juez” natural que no garantiza una instancia jerárquicamente superior cuando el administrado obtenga respuesta desfavorable y considera que el rechazo no se encuentre apegado a derecho.

Por no existir doble instancia, se vulnera el derecho del ciudadano al debido proceso. En tal sentido opina Camila Boettiger Philipps, de Chile sobre El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que:

Sin perjuicio de reconocer la autonomía del Derecho Administrativo, nos parece que en este ámbito, ante el ejercicio del *ius - puniendi* por parte del Estado, debe buscarse una interpretación que sea más acorde con la protección de los derechos de las personas frente a un poder del Estado. Si el contenido de esos principios que configuran un límite necesario a esta potestad se encuentra más desarrollado en otra área del Derecho, su categoría de principios generales permitiría la utilización de ese contenido mirando al fin que persiguen más que a su raigambre penal o administrativa. Además, por más que el Derecho Administrativo pueda tutelar intereses públicos, no debe perder de vista que la primera obligación del Estado es el servicio a la persona humana; y que si por tutelar intereses colectivos deben afectarse derechos de las personas, deben tomarse todos los resguardos, y especialmente los que ha establecido la Constitución, para utilizar esos poderes. No se advierte además bajo qué criterios o en qué casos podrían no aplicarse estos principios, si su finalidad es proteger los derechos de las personas frente al poder de la Administración (Boettiger Philipps, 2009, p. 577-596).

Podrá afirmarse que ésta es precisamente una de las excepciones a que hace referencia la norma cuando expresamente indica “salvo las excepciones que consagra la ley”, sin embargo, en este artículo se sostiene que con dicha excepción dentro del proceso de cobro coactivo, se vulneran los derechos de los ciudadanos pues no sólo dentro de este proceso, le está negada la posibilidad de una doble instancia, sino que ésta posibilidad tampoco le es permitida durante la etapa de nacimiento del acto administrativo.

En el capítulo siguiente, se hará el análisis específico del cobro coactivo en el SENA y, a través del seguimiento del paso a paso del proceso, de las inconsistencias que

se evidencian y que soportan la propuesta de este trabajo, teniendo en cuenta el tipo de obligaciones que son objeto de cobro.

3. El cobro coactivo en el Sena

3.1. La estructura del Sena y su patrimonio

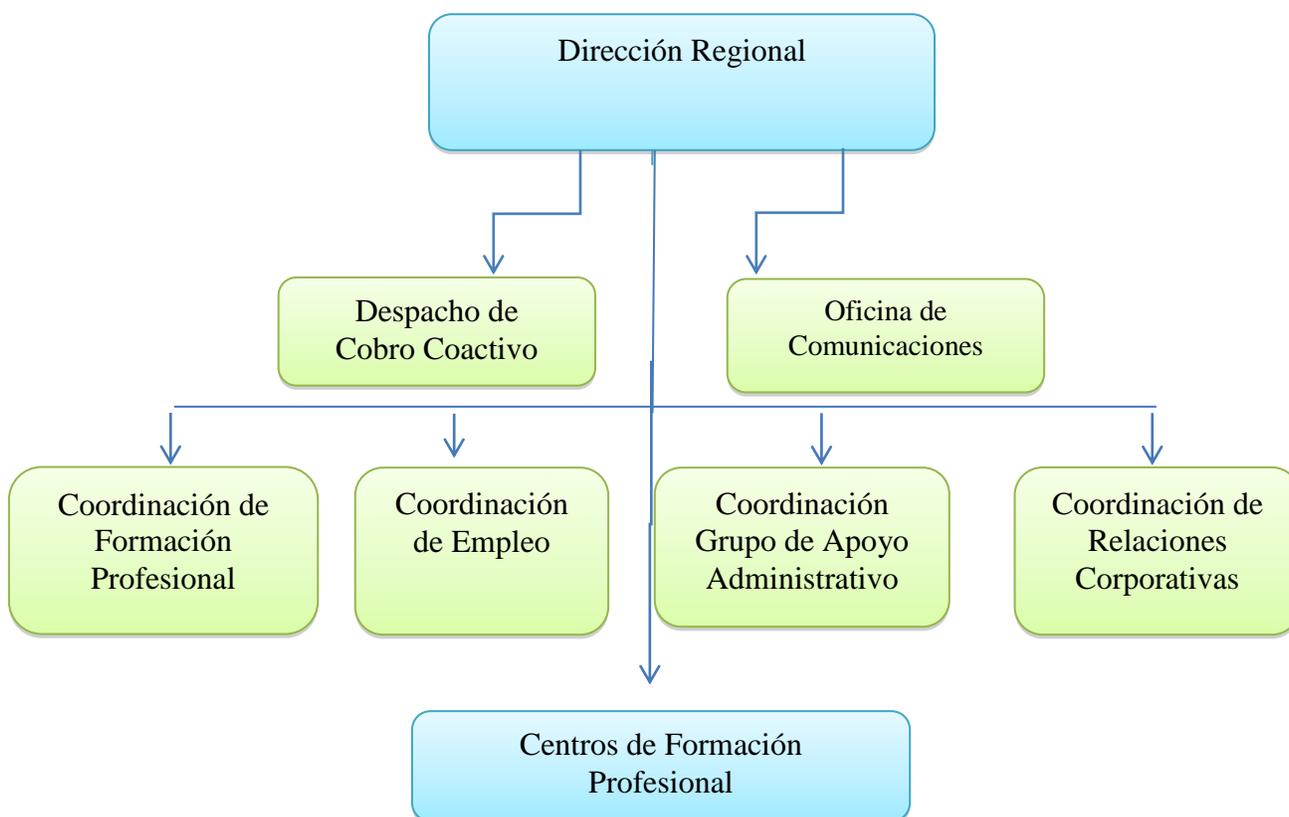
El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, es una Entidad del orden nacional creada por el Decreto Ley 118 del 21 de junio de 1957 y reestructurada mediante la Ley 119 de 1994, así:

ARTÍCULO 1o. Naturaleza. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ARTÍCULO 2o. Misión. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (Sena, 1994, s.p.).

Como entidad del orden nacional, cuenta con una estructura administrativa (Dirección General y Direcciones Regionales) que busca hacerla operativa en las diferentes regiones del país; esta estructura para el caso de la Regional Antioquia y de acuerdo con el alcance definido para este artículo, se muestra en la siguiente figura.

Figura 1.Estructura orgánica para el caso de la Regional Antioquia del SENA



De acuerdo con este diagrama, la ubicación del despacho de cobro coactivo administrativo depende directamente de la dirección regional y las obligaciones que se pueden cobrar tienen origen en dos dependencias: Coordinación de Relaciónamiento Corporativo y Coordinación Administrativa, son ellas la fuente para la formalización y documentación de la obligación que con posterioridad será el título ejecutivo con el cual se inicia el proceso de cobro.

El SENA, para el cumplimiento de su misión cuenta con un patrimonio y unas fuentes de financiación definidos en el artículo 30 de la ley 119 de 1994 así:

ARTICULO 30. PATRIMONIO. El patrimonio del SENA está conformado por:....

4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por el SENA, así:

a) El aporte mensual del medio por ciento (1/2%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes;

b) El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios.

5. Las sumas provenientes de las sanciones que imponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad social por violaciones a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionen o reformen, así como las impuestas por el SENA (Sena, 1994, s.p.)⁴.

Si analizamos la naturaleza jurídica de las obligaciones que allí se definen, las podemos clasificar en los siguientes grupos:

- Los aportes parafiscales, que efectivamente por tratarse de un impuesto o renta con destinación específica, de acuerdo con la señalado en la 21 de 1982, por su naturaleza corresponden al tipo de obligaciones con los cuales se cumplen los

⁴ Ley 119 de 1994, Por medio de la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

fines esenciales del estado y por lo tanto sujetos al procedimiento para el cobro contemplado en el estatuto tributario y susceptible de cobrarse a través del proceso de cobro coactivo administrativo.

- Las multas y sanciones que en sí mismas no constituyen un impuesto y en principio de no ser por lo dispuesto en la ley 1066 de 2006, estarían por fuera del procedimiento contemplado en el estatuto tributario y que se puede clasificar así:
 - ✓ Las multas por incumplimiento en la contratación de aprendices que se encuentran establecidas en el Decreto 933 de 2003 en el artículo 1, modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2978 de 2013, cuando el empleador incumpla con la vinculación o monetización de la cuota mínima de aprendices y los intereses moratorios.
 - ✓ Multas impuestas por el Ministerio de Trabajo a empleadores como consecuencia de una investigación administrativa que por expresa disposición del numeral 5. del Artículo 30 de la ley 119 de 1994 son en favor del SENA y por lo tanto constituyen parte de su patrimonio.
- Las obligaciones que se generan de relaciones laborales tales como la doble mesada pensional y la cuota parte pensional.
- Otras Obligaciones: sanciones disciplinarias, excedentes de pagos de nómina, pérdida de bienes (Estas obligaciones no son fuente de financiación del SENA, pero sí puede afirmarse que son “caudales públicos” que se cobran en favor de la entidad).

Es de advertir que el artículo 25 de la Ley 1607 de 2012 prevé que las personas naturales empleadoras están exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual constituye el 90% de las empresas aportantes, razón por la cual esta fuente de financiación del SENA se disminuye considerablemente, quedando por ahora la posibilidad de cobrarse por este concepto sólo los aportes que se generaron en los últimos cinco años.

3.2. Obligaciones que son susceptibles de cobrarse a través del cobro coactivo administrativo en el Sena

De acuerdo con el patrimonio del SENA y sus fuentes de financiación, a través de la estructura orgánica, se delegan competencias y funciones específicas a la Dirección Regional y a las diferentes coordinaciones.

Para el cobro coactivo, está facultado para intervenir en el proceso el Director Regional, bajo 2 condiciones:

- Por ley 119 de 1994: Para gestionar con los empleadores de su jurisdicción, la regulación de las cuotas de aprendizaje, la monetización de la cuota de aprendizaje, los aportes que deban efectuar al SENA los empleadores de su jurisdicción y las multas impuestas por el Ministerio del Trabajo, las cuales por expresa disposición legal son en favor del SENA y es esta entidad quien tiene la facultad de cobrarlas.
- Por ley 789 de 2002: Para la imposición de multas a los empleadores, por el incumplimiento en la contratación de aprendices

Estas actividades las realiza a través de la coordinación de relaciones corporativas, la coordinación administrativa y la oficina de cobro coactivo, que están subordinadas de manera directa al director regional y es allí la principal “deficiencia” del proceso de cobro coactivo, por cuanto el director regional no obstante actuar con el apoyo de diferentes funcionarios, es quien está facultado para la producción y el cobro del acto administrativo con lo cual se vuelve juez y parte, desconociendo con ello principios básicos del debido proceso.

Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que el Director Regional ya sea en virtud de facultad delegada como en el caso de los aportes parafiscales o en virtud de

facultad expresamente dada por la ley como en el caso de la imposición de sanciones a los empleadores que incumplan con la cuota de aprendices que les corresponden (ley 789 de 2002) es quien suscribe el acto administrativo que luego es susceptible de cobro en el proceso coactivo, convirtiéndose para esta etapa en funcionario ejecutor.

El cuadro siguiente muestra de forma explícita el trámite previo para que la obligación se documente por escrito y en caso de no pago dé origen al título ejecutivo, veamos:

Tabla 1. Trámite previo para que la obligación se documente por escrito y recursos en cada caso

Obligación	Documentos	Recuso y Funcionario que resuelve
Aportes parafiscales	Acta de visita y liquidación teniendo en cuenta los factores salariales que son base para liquidar aportes (documento de trámite) Resolución que fija aportes parafiscales	Sólo es susceptible de revisión por parte del fiscalizador Reposición ante el Director Regional
Contribución al FIC	Acta de visita y liquidación teniendo en cuenta los factores salariales que son base para liquidar FIC. Resolución que fija el aporte al FIC	Reposición ante el Director Regional
Multas por incumplimiento en la contratación de aprendices	Resolución que fija cuota de aprendices dependiendo del número de empleados, previo el agotamiento del procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 se profiere el acto administrativo que impone la multa	Reposición Director Regional
Multa Impuesta por el Ministerio de Trabajo por violación a normas laborales	Previo el agotamiento del procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 se profiere el acto administrativo que impone la multa	Reposición ante el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y Apelación ante el Director Territorial del Ministerio de Trabajo

Cuota pensional	parte	Acto Administrativo por medio del cual el SENA cobra a otra entidad cuotapartista su aporte por la pensión	Sólo puede objetarse la cuenta, más no es objeto de recurso el acto administrativo.
Doble pensional	mesada	Resolución que declara la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por medio del cual se hizo el reconocimiento de pensión de jubilación, por haberse cumplido la condición resolutoria del reconocimiento de la pensión de vejez por parte de Colpensiones y orden de reintegro al pensionado que recibió doble mesada	Reposición ante Dirección General
Sanciones Disciplinarias		Resolución que impone la multa	Reposición Oficina de control interno disciplinario y apelación ante el Director General
Excedentes originados en pagos de nómina	en	Acto administrativo que ordena el reintegro	Reposición ante el funcionario que lo expidió, Director Regional
Pérdida de Bienes		Acto administrativo que ordena el pago de bienes por responsabilidad fiscal	Reposición ante el Funcionario que lo expidió

Nótese que sólo el acto administrativo por medio del cual se impone la multa a los empleadores que profiere el Ministerio del Trabajo y el acto administrativo que impone multa como sanción disciplinaria, son susceptibles de apelación en vía gubernativa.

Existe un elemento común, en firme el acto administrativo y en virtud del principio de presunción de legalidad, el expediente pasa a cobro coactivo y ya el administrado pierde toda posibilidad de revisión de la sanción en vía gubernativa, quedándole como única alternativa acudir a la Jurisdicción Contenciosa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Además, la resolución que regula la cuota de aprendizaje, tiene posibilidad de ser recurrida en apelación ante la Dirección General de la entidad, acto administrativo

respecto del cual si se respeta el principio de doble instancia, pero, paradójicamente, este acto administrativo no es objeto de cobro coactivo por no contener una obligación dineraria, pero constituye la fuente para el cobro de la multa por incumplimiento, que si es objeto del cobro coactivo.

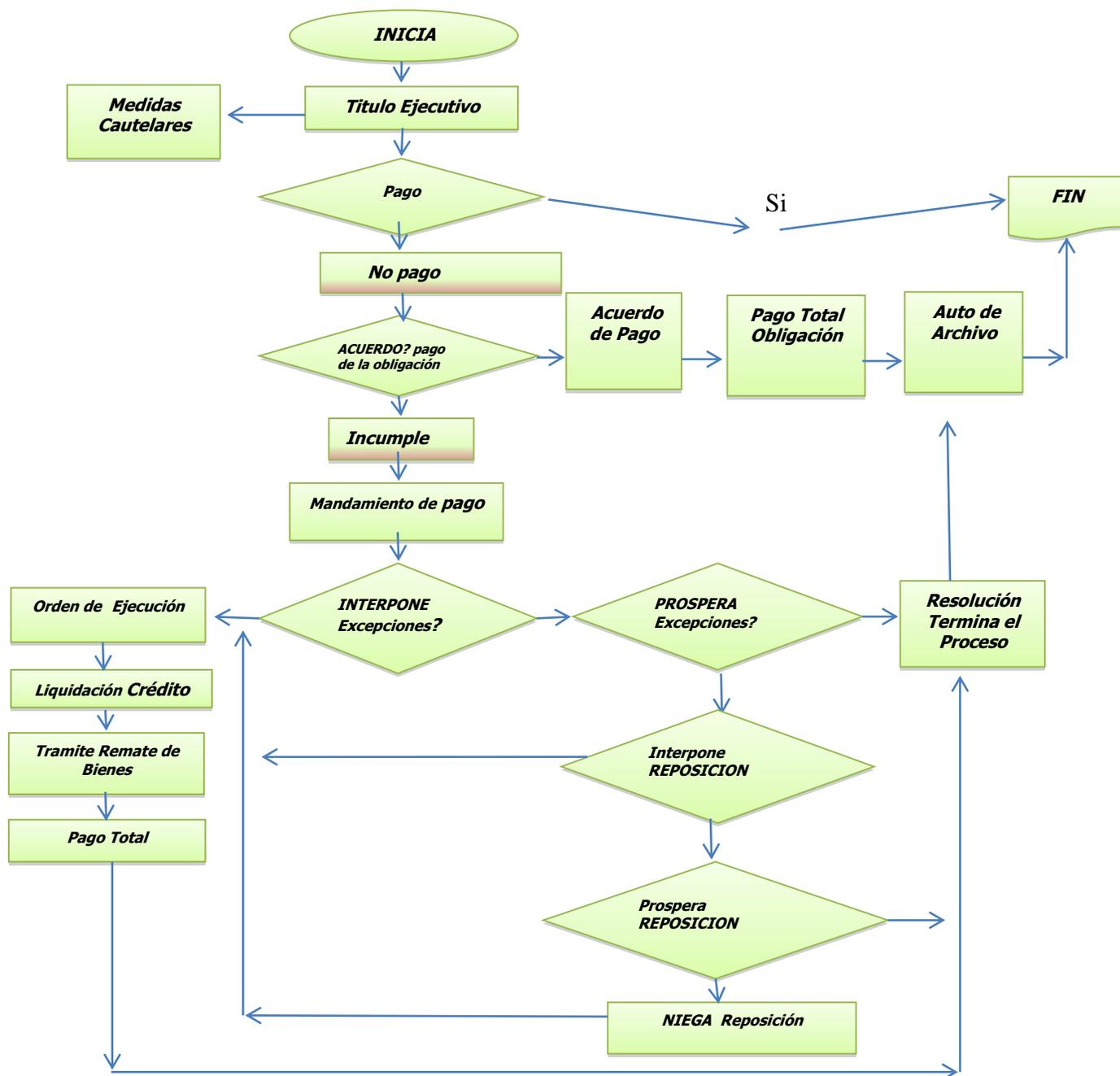
Como puede observarse, desde que se documenta la obligación para el cobro coactivo ya se encuentran falencias ampliamente evidentes y no sólo en el manejo de los recursos que permitan la doble instancia, sino en el desconocimiento en la naturaleza misma de las obligaciones, por cuanto sólo los llamados parafiscales tienen la vocación de impuesto o renta con destinación específica, de acuerdo con la señalado en la ley 21 de 1982 y son sujetos del estatuto tributario; no así las otras obligaciones, que no tienen la naturaleza de tributos, ya que se originan en la relación laboral y que de manera poco técnica y poco garantista son incluidas en la misma categoría para el cobro coactivo.

3.3. El procedimiento para el cobro coactivo y la aplicación del debido proceso

Conocidas las obligaciones objeto de cobro coactivo en el SENA y las actividades previas a la creación del documento que constituye el título ejecutivo, pasaremos ahora a analizar el procedimiento específico para el cobro coactivo; este procedimiento está regido por la Resolución No 1235 de 2014, Mediante la cual se Adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA” que, en lo básico, reproduce las normas contenidas en el Estatuto Tributario.

De forma esquemática el proceso de cobro coactivo aplicado en el SENA se presenta en la figura siguiente:

Figura 2. Etapas del proceso de cobro coactivo aplicado en el SENA



El Despacho de Cobro Coactivo Administrativo del SENA agota, en primera instancia, la etapa de cobro persuasivo evitando con ello el desgaste del cobro en la etapa coactiva y buscando llegar a un acuerdo de pago de manera directa con el deudor,

inclusive sin exigir ninguna garantía, con el fin de lograr la eficiencia y economía procesal en la recuperación de las obligaciones emanadas de un título que preste mérito ejecutivo.

Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro coactivo, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas, que de acuerdo con el esquema presentado, son dos:

1. Para interponer las excepciones frente al mandamiento de pago, las que podrán proponerse mediante escrito y solo proceden las contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, las cuales son taxativas:

- El pago efectivo
- La existencia de acuerdo de pago
- La de falta de ejecutoria del título,
- La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
- La interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Siempre que se cumpla lo preceptuado en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 610 de 2000.
- La prescripción de la acción de cobro.
- La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió

2. Recurso contra la resolución que declare no probadas las excepciones ante el mismo funcionario ejecutor que profirió la providencia.

Es importante señalar que el administrado tiene finalmente la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que si bien podemos afirmar se constituye en un medio de defensa de sus derechos, esta instancia que es la “última

instancia” está por fuera del esquema del procedimiento administrativo con lo cual de acuerdo con lo que hemos venido afirmando, no se cumple con el postulado de la Constitución Política que ordena que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, pero solo puede hacerlo contra las resoluciones que fallan las excepciones de manera desfavorable y ordenan seguir adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro coactivo, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

Esto es, durante todo el proceso, tanto en la etapa previa en donde se genera el título, como en el proceso de cobro coactivo, al administrado se le viola el derecho a la doble instancia, en tanto que sólo hay posibilidad del recurso de reposición en estos dos escenarios y con excepción del cobro de las multas impuestas por el Ministerio del Trabajo, todos los actos administrativos que finalmente son objeto de cobro por vía coactiva, son proferidos por el Director Regional, quien es a su vez el funcionario ejecutor en el cobro coactivo y ante quien en vía gubernativa se interponen los recursos de reposición, por cuanto los funcionarios que resuelven son sus subordinados, que ejercen una actividad exclusivamente de tipo funcional.

En el caso de las multas que el Ministerio de Trabajo impone a los empleadores por incumplimiento en sus obligaciones laborales y las cuales como ya se dijo, por disposición legal, son remitidas al SENA, para su cobro, toda vez que se imponen en favor de esta entidad, se evidencia la posibilidad de interponer recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió (Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial) con el fin de que la actuación sea revisada y si con las pruebas que aporte el empleador se advierte error en el procedimiento, puede reponerse o modificarse la actuación, así mismo, es posible acudir en apelación ante el Director Territorial del Ministerio de Trabajo. No sucede lo mismo en el caso de los actos administrativos que expide el SENA, ya sea sancionatorios por incumplimiento en la contratación de aprendices o en aquellos en que

se determine la obligación de contribuir con aportes parafiscales o con FIC, los cuales sólo son objeto de recurso de reposición y siempre ante la Dirección Regional, misma instancia que posteriormente en el proceso de cobro coactivo tiene la facultad de conocer de todas las etapas y ante quien nuevamente sólo existe recurso de reposición y sólo contra la resolución que resuelve desfavorablemente las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago.

Se puede afirmar que el administrado sujeto del proceso de cobro en el SENA, en ningún momento del proceso cuenta con la garantía de que la actuación pueda ser revisada por un funcionario de jerarquía diferente y que de alguna manera garantice imparcialidad y la doble instancia en el proceso.

En el caso específico del SENA y como parte de la facultad exorbitante de la administración, resulta poco probable, además inoperante dentro de la lógica administrativa, que sea el Director Regional el único ante quien se interpongan los pocos recursos que el proceso permite y no haya un funcionario de mayor jerarquía que revise, lo que hace que de forma sistemática se deja en condición de desigualdad al administrado, desconociendo con ello su derecho a un debido proceso y con él la posibilidad de una segunda mirada frente a la imposición y el cobro de la sanción.

A continuación, se plantearan cuatro propuestas para incluir la doble instancia bien sea en la producción del acto administrativo que es objeto de cobro (vía gubernativa) o dentro del proceso de cobro coactivo administrativo propiamente dicho.

4. Propuestas

La Dirección Regional del SENA es quien expide y ejecuta los actos administrativos, y tanto en esa etapa de expedición, (vía gubernativa) como en el proceso de ejecución (cobro coactivo), sólo son susceptibles algunos de ellos, como ya se expresó, de recurso de reposición, el cual siempre es ante la misma dirección regional,

por lo que quedan abiertamente en entredicho principios fundamentales del derecho a un debido proceso como: la independencia, la igualdad entre las partes, en tanto que este mismo funcionario, como representante de la entidad, tiene intereses específicos en el resultado del proceso y en este sentido puede afirmarse que carece de imparcialidad, tal como se ha venido sustentando, con lo cual se puede afirmar que el administrado sujeto del cobro, en ningún momento del proceso cuenta con la garantía de que la actuación pueda ser revisada por un funcionario diferente.

A partir de la anterior conclusión se proponen cuatro posibles soluciones al problema planteado, las cuales se derivan del ordenamiento jurídico vigente.

En primer lugar, en aras de propender por el respeto del debido proceso y muy especialmente del principio de la doble instancia que debe inspirar toda actuación administrativa, y para este caso en particular el cobro coactivo administrativo, como una facultad en cabeza de la administración y en favor del administrado – deudor, sería posible que una vez establecido el proceso de cobro, por vía reglamento interno y atendiendo a la estructura organizacional ya descrita, se incluya dentro de dicho proceso la facultad a un funcionario diferente al funcionario ejecutor, para que conozca de algunas actuaciones del proceso de cobro, en primera instancia en la regional, pudiendo recaer dicha facultad en cabeza de quien hoy tiene el rol de secretario del despacho de cobro coactivo, para que la segunda instancia se surta ante el director regional.

Esta propuesta en ningún momento implica, creación de cargos adicionales, ni cambios en la estructura interna de la Entidad, por el contrario se aliviana la carga del funcionario ejecutor y se permite que a su despacho se remitan providencias, respecto de las cuales no ha tenido la posibilidad inicial de conocer, lo que hace que se minimice el riesgo de la subjetividad que actualmente se vislumbra en las actuaciones que se adelantan.

Como segunda propuesta, alternativa a la anterior y, dado lo amplio de la estructura de la entidad que se apoya en la desconcentración administrativa de que habla la ley 489 de 1998, podría el director regional, quien actúa como funcionario ejecutor (juez) en el proceso de cobro coactivo administrativo, conocer en primera instancia para que, teniendo en cuenta la importancia de las providencias y el enorme daño que puede ocasionarse al administrado, se surta una segunda instancia ante la Dirección General de la entidad, logrando con esto que se propenda por la seguridad jurídica y por la imparcialidad del juez, es decir, se de vida al principio del debido proceso.

Esto implica que en la Dirección Regional se surta la primera instancia y en la Dirección General se surta la segunda instancia de todas las actuaciones que se adelantan dentro del proceso de cobro coactivo con lo cual el administrado – deudor puede contar con una garantía de imparcialidad.

Si se hace un análisis al proceso que actualmente se adelanta para la aplicación de las normas del Código Disciplinario Único, se encuentra que en acatamiento a las disposiciones contempladas en la ley 734 de 2002, se creó en la Entidad, una oficina del más alto nivel, cuyo jefe conoce en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten en primera instancia, pero se deja reservado el conocimiento en segunda instancia para el Director General, bien podría implementarse este mismo modelo para el caso del proceso de cobro coactivo, el cual igualmente tiene un carácter sancionador.

En tercer lugar, ya no referido al proceso de cobro coactivo como tal, sino a la generación del acto administrativo objeto de cobro, que como se dijo anteriormente, sólo es susceptible de ser revisado por la Dirección Regional, si bien es cierto que el artículo 74 de la ley 1437 de 2011 contempla que no habrá apelación de las decisiones de los representantes legales de las entidades descentralizadas, entre otros, y siendo el SENA una entidad descentralizada del orden nacional, en cuyas regionales el director tiene la representación legal, se propone, atendiendo al principio constitucional de doble instancia y a lo amplio de la estructura funcional de la entidad, la creación a nivel

regional de una instancia ante la que se surta el trámite de recurso de reposición de los actos administrativos que configuren el título ejecutivo susceptible de ser cobrado por medio de proceso coactivo, de tal suerte que el recurso de apelación pueda ser interpuesto ante el Director Regional, permitiendo con esto que el administrado tenga la posibilidad de una mirada diferente de dicho acto administrativo y evitando que la actuación de un funcionario omnímodo y subjetivo imposibilite la aplicación de la garantía constitucional del debido proceso, con lo anterior, se lograría la protección del administrado antes del proceso de cobro coactivo.

Como ejemplo de que esto es posible, traemos a colación la producción de los actos administrativos sancionatorios expedidos por el Ministerio de Trabajo, que como ya se dijo, impone multas a los empleadores, las cuales son en favor del SENA, en cuya estructura interna se estableció la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, quien tiene la facultad de sancionar a los empleadores mediante acto administrativo, el mismo que es susceptible del recurso de reposición ante esa instancia, pero como, allí se trata de velar por la seguridad jurídica y el principio de doble instancia, este acto administrativo igualmente es susceptible de apelación ante el Director Territorial de dicho Ministerio, no sucede lo mismo en el caso del SENA, quien profiere igualmente actos administrativos sancionatorios (Multas por Incumplimiento de los empleadores en la Contratación de Aprendices) y actos administrativos impositivos de obligaciones (Aportes y Contribución al Fondo de la Industria de la Construcción – FIC), los cuales sólo son susceptibles de recurso de reposición y sólo ante el Director Regional.

Si se estructura una coordinación que pueda imponer dichas sanciones o contribuciones y ante quien se interponga recurso de reposición, se permitiría que el Director Regional conociera en de estos actos administrativos en apelación, con lo cual se asegurara la doble instancia, que aunque no se en la etapa coactiva, por lo menos se garantizaría al administrado que para la configuración del acto administrativo se le respete este principio fundamental.

Finalmente, **y como cuarta propuesta**, teniendo en cuenta que de las obligaciones que se recaudan en el SENA a través del proceso de cobro coactivo administrativo, solo los llamados parafiscales (Aportes y FIC) tienen la vocación de un impuesto o renta con destinación específica, de acuerdo con lo señalado en artículo 7 de la ley 21 de 1982, podemos afirmar que todas aquellas otras obligaciones que actualmente se cobran por el procedimiento de cobro coactivo administrativo como son las multas impuestas por el SENA por incumplimiento del contrato de aprendizaje, las multas impuestas por el Ministerio de Trabajo, las obligaciones derivadas de dobles mesadas pensionales y/o cuotas partes pensionales, no constituyen en sí mismas un impuesto, dada su naturaleza laboral, razón por la cual no encuentra su razón, de ser cobradas por el mismo procedimiento que actualmente se estableció, es decir el del Estatuto Tributario, el cual fue unificado por la ley 1066 de 2006 y, por lo tanto, se plantea la necesidad de establecer, vía manual de cobro coactivo administrativo, un procedimiento diferente para estas obligaciones en el que se incluyan mecanismos como los ya propuestos, para asegurar que exista una doble instancia, pues al no tener la naturaleza de impuestos o contribuciones no existe justificación para que se privilegie la facultad exorbitante del estado sobre las garantías del debido proceso al ciudadano, lo que en gracia de discusión si puede justificarse para el cobro de impuestos y contribuciones.

Esta propuestas permitiría que respecto de aquellas obligaciones que no son tributos y contribuciones, se pudiera dar aplicación a las normas de procedimiento establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con lo cual al separarse de la aplicación restrictiva del Estatuto Tributario se aplicarían las disposiciones de dicho código con apego a los principios constitucionales del debido proceso.

Conclusión

A partir de lo expuesto en este artículo se puede concluir que, efectivamente, en el proceso de cobro coactivo que se adelanta en el SENA, se vulnera el debido proceso que debe inspirar toda actuación administrativa y muy especialmente la ausencia de la doble instancia vulnera los principios constitucionales de imparcialidad, seguridad jurídica y transparencia, toda vez que tanto en la creación del acto administrativo que contiene una obligación dineraria susceptible de cobrarse a través de este proceso, como en los actos administrativos que se profieren dentro del mismo proceso de cobro, sólo interviene el director regional, quien a su vez es el funcionario ejecutor, con lo cual no se permite al administrado – deudor la posibilidad de la revisión por parte de otro funcionario, de las decisiones en su contra.

Bibliografía

Agudelo Ramirez, M. (2006). *Filosofía del derecho procesal, 2a. ed.* Bogotá: Leyer.

Boettiger Philipps, C. (2009). El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del tribunal constitucional. *Revista Actualidad Jurídica*, (20), 577-596.

Chinchilla, T. E. (2000). El debido proceso administrativo. *Letras Jurídica*, 5(1), 23-45.

Colombia. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2011). *Ley 1473 de 2011*. Bogotá: El Congreso.

Colombia. Congreso de la República. (2006). *Ley 1066. Artículo 5*. Bogotá: El Congreso.

Colombia. Corte Constitucional. (1997). Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. (*Sentencia T-391 de 1997, Expediente T-130164*). Bogotá: Corte Constitucional.

- Colombia. Corte Constitucional. (1999). Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. (*Sentencia C-539 de 1999*). Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2000). Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. (*Sentencia C-666 de 2000, Expediente D-2706*). Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2003). Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. (*Sentencia C-799 de 2003, Expediente D-4517*). Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2011). Magistrado Ponente: Mauricio Gonzalez Cuervo. (*Sentencia C-102-, 2011*). Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992). Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Alejandro Martínez Caballero (*Sentencia T- 474*). Bogotá: Corte Constitucional
- Colombia. Constitución Política de 1991. (2002). *Artículo 29*. Bogotá: Temis.
- Contreras Villalobos, C. F. (2012). *Jurisdicción coactiva en Colombia*. Recuperado el 12 de abril de 2015, de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9126/1/ContrerasVillalobosCarlosFernando2012.pdf>:
- García de Enterría, E., & Fernández, T.R. (2002). En Guerrero Celi, F. (s.f.). *Introducción a la acción coactiva*. (pp. 1-24). Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/>
- Guerrero Celi, F. (s.f.). *Introducción a la acción coactiva*. 1-24. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2011/11-010193.html>

Jinesta Lobo, E. (2013). El debido proceso en sede administrativa. *Derecho Administrativo Siglo XXI, I*, 581-611.

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

Quintero, B., & Prieto, E. (1992). *Teoría general del proceso, Tomo I*. Santa fe de Bogotá: Temis.

Ramírez Gómez J. (1999), Principios Constitucionales del Derecho Procesal Colombiano, Medellín, Señal Editora.

Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. (1994). *Decreto Ley 118 del 21 de junio de 1957 y reestructurada mediante la Ley 119 de 1994*. Bogotá: Sena.