

# LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO FRENTE AL ABUSO DEL DERECHO: EL COBRO COACTIVO INJUSTIFICADO\*

Recibido: 28 de febrero de 2014 / Revisado: 6 de marzo de 2014 / Aceptado: 21 de mayo de 2014

**Abraham Zamir Bechara Llanos\*\***

Universidad de San Buenaventura, Cartagena

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article:

Bechara, A. (2014). La protección especial de los derechos del administrado frente al abuso del derecho: El cobro coactivo injustificado. *Jurídicas CUC*, 10 (1), 61 - 76.

## Resumen

En el presente artículo se plantea la protección especial de los derechos del administrado frente al abuso del derecho, en el caso puntual del cobro coactivo injustificado. Para estudiar tal problemática se indagan los supuestos fácticos que originan tal estado de cosas, respecto al derecho administrativo, en el cual la administración como organismo facultado para accionar al administrado, tiene la obligación legal y el deber constitucional de operar su actuación, teniendo en cuenta los presupuestos normativos. Se dará respuesta al problema planteado, en los siguientes términos: ¿Constituye un abuso del derecho el cobro coactivo injustificado por parte de la administración?, ¿representa un menoscabo de los derechos fundamentales del administrado? Se contrasta el fenómeno jurídico del abuso del derecho, en sus rasgos generales, pero en la determinación del resultado para presentar soluciones concretas a la problemática se aplicará concretamente al cobro coactivo injustificado, como una práctica que origina un abuso del derecho, y una vulneración de los derechos constitucionales fundamentales del administrado.

## Palabras clave

Abuso del derecho, derecho administrativo, cobro coactivo, derechos fundamentales.

\* Este artículo de investigación es resultado del proyecto titulado: *La protección especial de los derechos del administrado frente al abuso del derecho de la administración*. Adscrito al grupo DemoSophia, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura Cartagena. Línea de investigación: Derecho Público y Derecho Internacional Público.

\*\* Abogado y Especialista (ex becario Unilibre) en Derecho Constitucional de la Universidad Libre - Sede Cartagena. Maestrando en Derecho, Modalidad Investigación, Universidad del Norte, Barranquilla. Profesor Tiempo Completo Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de San Buenaventura Cartagena. e-mail: abechara@usbtcg.edu.co

**SPECIAL PROTECTION FOR THE PERSON ADVERSELY AFFECTED OR AGGRIEVED  
BY ABUSE OF RIGHTS: UNDUE ENFORCEMENT OF COERCIVE COLLECT JURISDICTION**

**Abstract**

*This paper sets forth the concept of special protection for the rights of a person adversely affected or aggrieved by an unreasonable exercise of rights, particularly, the case of undue enforcement of coercive collect jurisdiction. To study such predicament, factual assumptions originating the given situation are investigated according to administrative law, in which the Directorate of Coercive Jurisdiction, as the body in faculty to conduct the executive process, has the legal obligation and constitutional duty to conduct the executive process having into account the regulatory premises. The solution to this situation will be provided in the following terms: Is the undue enforcement of coercive collect jurisdiction an abuse of rights? Does it represent a derogation of the fundamental rights of the aggrieved person? The legal phenomenon of abuse of rights is contrasted considering its general characteristics, but for determining the results to provide concrete solutions to this issue, the coercive collect jurisdiction will be regarded as a practice that generates abuse of rights and an infringement of the aggrieved person's fundamental rights.*

**Keywords**

*Abuse of rights, Administrative Law, Coercive Collect Jurisdiction, Fundamental Rights.*

## Introducción

El ordenamiento jurídico colombiano establece una serie de herramientas y mecanismos protectores de los derechos fundamentales de los administrados, frente al abuso de la administración. En este sentido se estructuran técnicas de garantías, que permiten el restablecimiento de los derechos una vez sean menoscabados e incluso puestos en verdadero peligro o lesión. La Constitución Nacional (CN) de 1991 dio un gran avance en la lucha por los derechos, sobre todo el andamiaje jurídico que estableció en torno a la dogmática de los derechos fundamentales de los ciudadanos; esto fue posible a la creación de la Corte Constitucional como máximo tribunal de protección de los derechos constitucionales, consagrados positivamente en una Constitución.

En este orden de ideas, la propuesta se estructura sobre la base de estudio de la protección especial de los derechos del administrado frente al abuso del derecho. En esta materia, mirar el caso concreto del cobro coactivo injustificado, por parte de la administración, en los casos que por inoperancia de la administración se dejaron de cobrar deudas anteriores y estas a la luz de las normas tributarias ya se encuentren prescritas. Sobre la protección especial de los derechos del administrado se destaca la posición de Rúa Castaño & Lopera Lopera (2002):

En todo Estado constitucional se pretende que el ordenamiento jurídico esté orientado a la garantía efectiva de los derechos e intereses de los individuos. Esta evolución del Estado implica que paralelamente cada una de las funciones que le son inherentes busquen igualmente esa garantía efectiva de los derechos de los administrados y, por qué no, de los mismos administradores. Todo Estado constitucional reúne como mínimo las características de supremacía constitucional, el sometimiento a derecho de todos los poderes públicos y la orientación a garantizar los derechos e intereses de las personas vinculadas de un modo u otro a ese Estado. (p. 15)

Como defensa de la propuesta, y del estudio de investigación, se estructura el siguiente argumento jurídico: la administración tiene facultades constitucionales y legales conferidas para el uso de sus

funciones; es así, que se le permite realizar acciones de cobro a sus administrados cuando estos le adeuden dineros por cualquier concepto y el recaudo no haya sido efectivo; es el caso del cobro del impuesto distrital a los predios, o impuesto predial; la administración distrital, en el caso de Cartagena, podrá ejercer las acciones pertinentes a la obtención efectiva de dichos dineros generados a causa de tal tributo.

El abuso del derecho de la administración se consolida así: El Art. 831 del Estatuto Tributario dispone:

Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La 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.
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Con respecto a la excepción sexta, la de prescripción de la acción de cobro, la cual señala que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco años, una vez no se ejercite la acción, la práctica que está desplegando la administración es la de generar el mandamiento de pago del total de la deuda, inclusive si esta es superior a cinco años, llegando a generarse hasta por diez o más años. A nuestro sano entender esta práctica de la administración genera un abuso de ella en contra de los derechos de los administrados, a sabiendas de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo. Se pre-

senta claramente una violación de las actuaciones administrativas al principio de legalidad, configurándose un despropósito de la acción.

## Desarrollo

### *El abuso del derecho y sus rasgos generales*

Se designa abuso del derecho al contexto que se origina cuando el titular de un derecho subjetivo procede de manera tal que su dirección coincide con la norma legal que confiere la facultad, pero su ejercicio resulta contrario a la buena fe, la moral, las buenas costumbres o los fines sociales y económicos del Derecho. Indistintamente, es la actividad que se despliega, de quien en ejercicio de un derecho actúa con culpa o dolo, sin utilidad para sí y causando daños a terceros. No aceptar el abuso como hecho propio del uso arbitrario del derecho al impedir que las potestades del Estado y los particulares logren la protección especial como garantía del ejercicio de un derecho fundamental, consagrado positivamente en la Constitución, o desarrollado en una ley de la República, implica coartar o lesionar otro derecho fundamental o, bien, es alejarse de los límites interiores en el ejercicio del derecho de que se alterne.

Miremos cómo ha sido analizado el abuso del derecho por tratadistas internacionales, que al respecto han aportado al debate dogmático, con interesantes planteamientos y disertaciones. En primer lugar, Jossierand (1999), padre de la teoría funcional, planteó que “cada derecho tiene su espíritu, su objeto y su finalidad; quien quiera que pretenda desviararlo de su misión social comete una culpa, delictual o cuasi delictual, un abuso del derecho susceptible de comprometer con este motivo su responsabilidad” (p. 5). Para el autor mencionado, todo se reduce, pues, a descifrar por una parte el espíritu, el oficio del derecho controvertido, y por otra parte el móvil al que el titular ha respetado, en el caso material y concreto.

En la misma línea, los tratadistas franceses Ripert y Planiol (1936) plantean una posición del abuso del derecho, respecto de la acción como desvalor de la actividad que se realiza:

Negar el uso abusivo de los derechos no es intentar que pasen como permitidos los actos dañosos tan variados que la jurisprudencia ha permitido; es tan solo formular la observación de que el abuso del derecho no constituye una categoría distinta del acto ilícito. En el fondo todo el mundo se encuentra de acuerdo; tan solo, allí donde los unos dicen: hay un uso abusivo de un derecho, otros dicen: hay un acto cumplido sin derecho, se defiende una idea justa con una idea errónea. (p. 787)

En tal posición, el abuso del derecho debe verse como un desvalor de la misma acción, encaminada a producir efectos y consecuencias jurídicas. Esta postura reclama una reivindicación del derecho que se pone en marcha, y causa un uso desmedido y arbitrario del mismo, que a rasgos generales podría contrariar el sentido del orden jurídico, enmarca unas pautas de legalidad en el accionar de los derechos subjetivos, y de las posibles contradicciones con el en el caso concreto.

### *El abuso del derecho como fenómeno jurídico*

El tema del abuso del derecho como fenómeno jurídico se explora desde el derecho administrativo a través de la responsabilidad administrativa o de la administración. Como rasgos genéricos, se tiene que el abuso del derecho es la acción ilegítima del marco legal, para las actuaciones que necesiten una decisión, y que dicha decisión deba ser emitida por una autoridad. En otras palabras, abusar del derecho es tomar como propio el uso de las disposiciones normativas y sacar un provecho sobre este exceso. Es así como en el campo del derecho administrativo se estructura tal fenómeno. Paillet (2001) al respecto indica:

Si toda decisión administrativa ilegal es por ello culposa es desde entonces susceptible de comprometer la responsabilidad del sujeto de derecho por cuenta del cual ha sido emitida; no hay que deducir, a contrario, que una decisión regular haga por ello escapar de su autor de toda obligación de reparar sus consecuencias dañinas. Sin duda se excluye que un acto administrativo legal sea culposo, pero la responsabilidad de una colectividad pública puede sin embargo comprometerse como consecuencia del daño que ha causado si al menos puede considerarse que ha roto la igualdad ante las cargas públicas. (pp. 216- 217)

Se estructura así una alteración del orden jurídico, modificando el equilibrio en el uso del derecho, en toma de decisiones que afecten a los particulares, directamente con una decisión de la administración. El abuso del derecho se consolida entonces como un menoscabo a los intereses generales de los ciudadanos, atinentes a sus derechos fundamentales.

En este orden de ideas, la actuación administrativa debe regirse por el principio de legalidad, que direcciona todo el actuar de la administración a causa de una aplicación debida de las disposiciones normativas. El abuso del derecho como fenómeno jurídico se estructura como protección especial del constitucionalismo colombiano, al incluirlo en la Constitución Nacional en el Art. 95 ordinal 1o., como un principio que rechaza el abuso del derecho, consagrado en el capítulo quinto de los deberes y obligaciones, estipulado referencialmente como deberes sociales, cívicos y políticos. El Art. 95. de la CN reza al respecto:

La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (...)

Lo que marca una pauta en la cosmovisión del derecho administrativo contemporáneo.

La protección de los derechos del administrado frente al abuso del derecho, al cobro coactivo injustificado, presenta, además de la no aplicación real del principio constitucional y general del derecho, a no abusar del mismo, la inobservancia del principio de razonabilidad en las actuaciones administrativas, que esté de por medio la vulneración o puesta en peligro de los derechos fundamentales de los administrados. Delimitar el campo de acción de las intervenciones administrativas

marca la pauta operacional del derecho administrativo frente a las medidas adoptivas de la propia administración, ya que el fenómeno del abuso del derecho se aplica concretamente a la actividad estatal.

### *El abuso del derecho como ruptura a la igualdad de las cargas públicas*

La actividad estatal tiene unos límites: límites legales y límites constitucionales, tendientes a revisar su producción; si bien es conocido que la administración se pronuncia a través de actos administrativos, que son el medio más expedito por el cual el ente estatal adopta sus decisiones y toma sus medidas representativas, estos deben llevar inmersos los controles, previos a su realización, por lo que estos conlleven, a que no se afecten los pesos y contrapesos de la democracia y del estado social de derecho.

Como fundamento, el principio de la igualdad de las cargas públicas pregona que con las decisiones que tome la administración, como titular de su sede, no afecte los principios y derechos constitucionales, consagrados positivamente para el equilibrio de los poderes públicos, originado desde la rama ejecutiva. Siguiendo la línea del autor francés Paillet (2001), cabe resaltar su especial enfoque sobre la alteración de las cargas públicas como presupuesto de la legalidad administrativa:

Es cierto, en sentido más limitado, que el principio de igualdad ante las cargas públicas merece fundar al menos en parte la responsabilidad pública, desde que el consejo constitucional ha invocado de manera explícita en sus decisiones la posibilidad de una reparación sobre el fundamento del principio constitucional de igualdad de todos ante las cargas públicas, y se puede agregar que este papel es tanto más legítimo cuanto que sobre el terreno ideológico el principio ha acompañado la construcción del estado republicano y que puede permitir compensar los excesos del estado intervencionista. (p. 212)

Las formas propias del procedimiento de formación de los actos administrativos constituyen el punto de partida para la problemática tratada; es vital para la validez de los actos administrativos el cum-



plimiento de los intereses legalmente protegidos. En virtud de esto, garantizar la legalidad y corrección en la actividad administrativa es impedir que se cause lesión alguna a derechos o intereses legalmente protegidos. En este mismo sentido sigue la decisión: “el vicio de forma constituiría, pues, la violación de esta legalidad formal, pudiéndose definir la omisión o mala aplicación a un acto administrativo de las formas y procedimientos a los cuales este acto debe sujetarse” (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de abril de 1978, consejero ponente: Carlos Portocarrero Mutis). Teniendo en cuenta esta consideración, los actos administrativos deben formarse con todo el cumplimiento de los dispositivos legales, y amparando su actividad en la Constitución nacional.

Como sustento del principio de legalidad de las actuaciones administrativas, y el respeto a la normatividad, de las disposiciones constitucionales se erige un argumento, que sustenta la omisión de las formalidades en el procedimiento de creación del acto administrativo. Como aporte doctrinal Santofimio Gamboa (2003) expresa:

El principio de legalidad de la actividad administrativa se garantiza, en cuanto a la formación de sus decisiones, en el permanente respeto a los procedimientos legalmente establecidos. Este importante principio obedece, a diferencia de los rectores de la actividad privada, a que a la administración le es connatural el bienestar general y el interés de la comunidad y para estos efectos debe necesariamente sujetarse a reglas de comportamiento determinadas con anterioridad en la Constitución o la ley. Según esto, los actos administrativos deben formarse de necesidad, cumpliendo previamente los procedimientos legalmente establecidos. (p. 390)

Es así, que se configura el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, en aras de encontrar un equilibrio en las cargas públicas, y encontrar fundamento material en los postulados del estado social de derecho; lo que queda claro es que el abuso del derecho se configura como una práctica arbitraria y abiertamente contra derecho, lo que reclama un tratamiento especial a través del derecho de la administración. Recordemos que el derecho administrativo se

instituye como una rama del derecho público, encargada de dirimir las controversias que emanen de particulares con el Estado, o de particulares que cumplen funciones públicas, y así se les haya delegado la función, en virtud de esto el derecho administrativo de hoy debe ser visto como garante de los derechos de los asociados.

*Del abuso del derecho al abuso de la posición dominante  
y su relación como principio general del derecho*

En su concepción de principio general del derecho, el abuso del derecho presenta unos rasgos integradores del sistema jurídico y del ordenamiento normativo en general, ya que este integra los principios rectores que le dan sentido al derecho, con las normas regladas en los códigos y estatutos legales, que le dan vida en la práctica al sistema jurídico. En especial el abuso del derecho como principio, se muestra como una norma armonizadora del sistema de reglas, con el sistema de derechos, que se encuentran estipulados en la Constitución nacional. Hinestrosa (2000) trae una definición sobre cómo entender los principios generales del derecho:

Los principios generales. Del derecho han adquirido un valor integrador del ordenamiento, concepciones, sentimientos, anhelos, contenidos, que pueden expresarse con fluidez, sin la virulencia de lo reprimido, de manera de agilizar la acomodación del derecho a la modernidad, no por afán de modo, sino por exigencia de actualidad, coherencia, justicia. En este sentido pudiera hablarse de ellos como derecho flexible. Por tal razón es inquietante la inclinación, no por explicable menos censurable, a la cristalización de la jurisprudencia, que se observa en distintos medios y ambientes. (p. 13)

De modo que los principios generales del derecho integran el sistema jurídico y lo dotan de mejor sentido y uniformidad para interpretar sus postulados fundamentales, de tal manera que el abuso del derecho propio y el respeto del derecho ajeno encuentra su sentido material en la Constitución, detalladamente en lo que expresa el Art. 230 superior, referente al sistema de fuentes en el uso del de-

recho. Se cita textualmente: “los jueces en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”. Este planteamiento constitucional enfrenta un duro debate, en torno al sistema de fuentes del derecho, y cuál de ellas debe primar en el uso del derecho judicial, como inspiración del derecho de los jueces, y cuál es la construcción de dicha doctrina en Colombia.

Personalmente considero que no se necesita que una norma constitucional expresamente diga que la jurisprudencia y los principios generales son fuente auxiliar de la actividad judicial, ya que a través de jurisprudencia la Corte Constitucional, actuando como principal intérprete de la Constitución y protectora de los derechos fundamentales, se ha referido al respecto:

La interpretación de la Corte Constitucional, a diferencia de la jurisprudencia de los demás jueces, en cuanto desentraña el significado de la Constitución, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vehículo insustituible para que ella adquiera el estatus activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo en el eje del ordenamiento jurídico. Si en el sistema de fuentes las sentencias de la Corte Constitucional —por ser manifestaciones autorizadas y necesarias de la voluntad inequívoca de la Constitución— prevalecen sobre las leyes, ellas igualmente resultan vinculantes para las distintas autoridades judiciales, que no pueden a su arbitrio sustraerse a la fuerza normativa de la Constitución, la cual se impone y decanta justamente en virtud de la actividad interpretativa de su guardián, tal y como se refleja en sus fallos. La supremacía y la integridad de la Constitución son consustanciales a la uniformidad de su interpretación. Si el texto de la Constitución se divorcia de la interpretación que del mismo haya dado la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias privativas, de suerte que esta última se convierta en una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento, la fragmentación hermenéutica que se propiciaría inexorablemente conduciría a la erosión del valor cierto y vinculante de la Constitución, puesto que entonces habría tantas constituciones como intérpretes. (Corte Constitucional, sentencia SU-640 de 1998)

## **La protección especial de los derechos del administrado frente al abuso del derecho, el cobro coactivo injustificado**

Ya se ha abordado el tema del abuso del derecho a través de varios enfoques, como son: el abuso del derecho y sus rasgos generales, el abuso del derecho como fenómeno jurídico, el abuso del derecho como ruptura a la igualdad de las cargas públicas, del abuso del derecho al abuso de la posición dominante y su relación como principio general del derecho; ahora se tocará el punto central de este artículo que es: la protección especial de los derechos del administrado frente al abuso del derecho, por razón del cobro coactivo injustificado. Para esto se ha formulado un interrogante que se traduce en el problema de investigación: ¿Constituye un abuso del derecho el cobro coactivo injustificado por parte de la administración, un menoscabo de los derechos fundamentales del administrado? Para darle respuesta a dicha pregunta se presentan los siguientes argumentos jurídicos:

1. El caso concreto de estudio se presenta en el despliegue de la actividad de la administración, en el sentido de que esta tiene facultades constitucionales y legales conferidas para el uso de sus funciones; es así, que se le permite realizar acciones de cobro a sus administrados cuando estos le adeuden dineros por cualquier concepto y el recaudo no haya sido efectivo; es el caso del cobro del impuesto distrital a los predios, o impuesto predial; la administración distrital, en el caso de Cartagena, podrá ejercitar las acciones pertinentes a la obtención efectiva de dichos dineros generados a causa de tal tributo. En virtud de estas facultades, la administración debe observar unos principios, consagrados, en el Acuerdo No. 041 del 21 de diciembre de 2006, por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena D. T. y C., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el Estatuto Tributario nacional, se expide el Estatuto de Rentas Distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario.

2. En dicho Estatuto de Rentas Distrital se consolidan unos principios rectores, que integran la misma función del cobro de impuestos y rentas dentro del Distrito de Cartagena; estos son: ARTÍCULO 4: PRINCIPIO DE IGUALDAD. “Los contribuyentes serán iguales en derecho y oportunidad ante la Constitución y la Ley, condicionándose en materia tributaria a la capacidad económica del sujeto, de tal forma que a igual capacidad económica igual tratamiento fiscal”. ARTÍCULO 11: PRINCIPIO DE JUSTICIA. “En virtud de este principio, los funcionarios de la administración distrital con atribuciones y deberes que cumplir en relación con la liquidación de Impuestos Distritales deberán tener siempre por norma en el ejercicio de sus actividades que son servidores públicos, que la aplicación recta de las leyes deberá estar precedida por un relevante espíritu de justicia, y que el Distrito no aspira a que al contribuyente se le exija más de lo que se establece en este Acuerdo, con lo que se ha querido que coadyuve a las cargas públicas del mismo”. ARTÍCULO 15: PRINCIPIO DE BUENA FE. “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante esas según lo consagrado en el Art. 83 de la Constitución Nacional”. ARTÍCULO 16: PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. “Toda actuación administrativa deberá ser clara de tal suerte que existan las plenas garantías a los sujetos pasivos a fin de aplicar o discutir las mismas”. Como su nombre lo indica, son principios que forman los postulados rectores que van a orientar toda la actuación de la administración en estos temas.
3. El abuso del derecho de la administración se consolida así: el Art. 831 del Estatuto Tributario dispone: “Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: 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.** 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió”.

4. Cómo se materializa el abuso: La excepción sexta, la de prescripción de la acción de cobro, señala que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco años, una vez no se ejercite la acción; la práctica que está desplegando la administración es la de generar el mandamiento de pago del total de la deuda, inclusive si esta es superior a cinco años, llegando a generarse hasta por diez o más años. A nuestro sano entender esta práctica de la administración genera un abuso de ella en contra de los derechos de los administrados, a sabiendas de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo. Se presenta claramente una violación al principio de legalidad, de las actuaciones administrativas, configurándose un despropósito de la acción.

Se ve, además, cómo la actividad de la administración distrital no cumple con sus propios postulados fundamentales a los cuales enumera como principios de la actividad; a rasgos generales no son vistos ni observados por el despliegue de la actividad del Distrito de Cartagena. En lo atinente al cobro coactivo de impuestos, se podría tomar como ejemplo el impuesto distrital, faltando un presupuesto procesal para ejercitar el cobro, el cual es la pérdida de ejecutoria del acto administrativo, por la excepción de prescripción de la acción de cobro, consagrada en el Estatuto Nacional Tributario, en el Art. 831, excepción sexta. Es así que se presenta un claro abuso del derecho por parte de la administración, menoscabando y conculcando los derechos fundamentales de los administrados residentes en la ciudad de Cartagena, ya que a sabiendas de que ya no tienen la legitimación para impetrar la acción de cobro, por el no pago del impuesto predial, hacen caso omiso vulnerando flagrantemente el principio de la buena fe consagrado constitucionalmente en el Art. 83, y a la vez como principio de su mismo Estatuto de Rentas Distrital, en el Art. 15. Súmesele a esto la indebida notificación que se realiza para librar el mandamiento de pago. Por esto es que se manifiesta por nuestra parte un descontento en la actividad que despliega la administración, como un verdadero abuso del derecho y de la posición dominante frente al administrado.

## Conclusiones

El ordenamiento jurídico colombiano establece una serie de herramientas y mecanismos protectores de los derechos fundamentales de los administrados, frente al abuso de la administración. En este sentido se estructuran técnicas de garantías, que permiten el restablecimiento de los derechos una vez sean menoscabados e incluso puestos en verdadero peligro o lesión. Se evidencia que la administración tiene facultades constitucionales y legales conferidas para el uso de sus funciones, es así que se le permite realizar acciones de cobro a sus administrados cuando estos le adeuden dineros por cualquier concepto y el recaudo no haya sido efectivo; es el caso del cobro del impuesto distrital a los predios, o impuesto predial. La administración distrital, en el caso de Cartagena, podrá ejercer las acciones pertinentes a la obtención efectiva de dichos dineros generados a causa de tal tributo. Esta actividad se configura como un abuso real del derecho de la administración frente al administrado, por lo tanto, el administrado, en defensa de sus derechos, puede ejercer las acciones contenciosas respectivas, como la de falla del servicio, reparación directa, o las acciones constitucionales, como la acción de tutela y la acción de grupo en defensa de causas mayores.

## Referencias

- Concejo Distrital de Cartagena. Acuerdo No. 041 (21 de diciembre de 2006). *Por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena D. T. y C., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el Estatuto Tributario Nacional, se expide el Estatuto de Rentas Distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario*. Recuperado de: <http://servicios.cartagena.gov.co/impuestos/Documentos/041.pdf>
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia XCIV del 11 de abril de 1978. Consejero ponente: Carlos Portocarrero Mutis.

- Estatuto Nacional Tributario. Decreto Extraordinario 624 (30 de marzo de 1989). *Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. Recuperado de: <http://www.casur.gov.co/sites/default/files/Archivos/1989%20624%20estatuto%20tributario.pdf>
- Gómez Sierra, F. (2006). *Constitución Política de Colombia*. Vigésimo segunda edición, anotada. Bogotá, Colombia: Leyer.
- Hinestrosa, F. (2000). De los principios generales del derecho a los principios generales del contrato. *Revista de Derecho Privado*, enero/junio, No. 5. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Josserand, L. (1999). *Del abuso del derecho y otros ensayos*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Paillet, M. (2001). *La responsabilidad administrativa*. Primera edición, traducción de Jesús María Carrillo Ballesteros. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- República de Colombia, Corte Constitucional. Sentencia SU-640 (5 de noviembre de 1998), Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su640-98.htm>
- Ripert, G. & Planiol, M. (1936). *Tratado práctico del derecho civil francés*. La Habana, Cuba: Editorial Cultural.
- Rúa Castaño, J. & Lopera Lopera, J. (2002). *La tutela judicial efectiva*. Bogotá, Colombia: Leyer.
- Santofimio Gamboa, J. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Tomo II. *Acto administrativo procedimiento, eficacia y validez*. Cuarta edición. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.