

Concepto 420 [004229]
25-03-2026
DIAN

100208192 – 420

Bogotá D.C.,

Tema: Tributario.
Aduanero
Descriptor: Diferencia efectos jurídicos entre Cobro persuasivo y Coactivo
Fuentes formales: Estatuto Tributario. Artículos 823 al 843

Cordial saludo

1. Esta Subdirección está facultada para absolver las consultas escritas, presentadas de manera general, sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de la DIAN¹. En este sentido, la doctrina emitida será de carácter general, no se referirá a asuntos particulares y se someterá a lo consagrado en el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019².

Problema Jurídico

2. ¿En que difieren los efectos jurídicos del cobro persuasivo y coactivo, y qué potestades tiene la DIAN en cada uno de ellos?

Tesis Jurídica

3. El cobro persuasivo es una instancia previa que funciona como mecanismo de recaudo, en el que la DIAN intenta hacer efectivo el recaudo de las acreencias a favor del erario, poniendo de presente al deudor la existencia de las obligaciones claras, expresas y exigibles, a efectos de que proceda a su pago en forma voluntaria. Por el contrario, el proceso de cobro coactivo permite ejercer el poder coactivo o jurisdiccional por parte de la Administración en los términos del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, regulado por los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario con las correspondientes prerrogativas y efectos jurídicos, tales como la posibilidad de proferir medidas cautelares e interrupción de la prescripción desde el mandamiento de pago, entre otros.

Fundamentación

4. Como lo ha reiterado la jurisprudencia de lo contencioso administrativo³, y conceptos de la DIAN⁴, los cobros persuasivos, a diferencia de los coactivos, no son “una ejecución”, ni

comportan por ende el ejercicio de un “poder coactivo” o “jurisdiccional” por parte de la Administración. Se tratan de una instancia previa al cobro coactivo, como mecanismo de recaudo, en la cual se intenta hacer efectivo el recaudo de las acreencias a favor del erario, poniendo de presente al deudor la existencia de las obligaciones claras, expresas y exigibles, a efectos de que proceda a su pago en forma voluntaria.

5. El procedimiento del Cobro Coactivo, establecido por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 para todas las autoridades que tuvieran a su cargo la prestación de servicios del estado y/o actividades/funciones administrativas, de las cuales se derive el recaudo de caudales públicos, está regulado por los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario. Sus principales efectos jurídicos son:

- i) Dota a la administración de facultades para decretar medidas cautelares, aún antes de expedir el mandamiento de pago o concomitante a Él (art. 837 ET);
- ii) Exige, para su inicio, de la expedición de un mandamiento de pago (Art. 826 ET), sobre los títulos ejecutivos regulados en forma taxativa en el ET (artículo 828), el cual debe ser notificado, tanto al contribuyente como a los deudores solidarios vinculados en el proceso de determinación del impuesto, si los hubiere (828-1 ET);
- iii) Establece la posibilidad de presentar excepciones reguladas en forma taxativa en el Estatuto Tributario (art 831 ET), y los recursos que proceden contra su decisión (art. 834 ET);
- iv) Debe adelantarse dentro del término de prescripción establecido en el Estatuto Tributario (artículo 817 ET);
- v) La acción de cobro podrá interrumpirse o suspenderse en los eventos regulados en el Estatuto Tributario (artículo 818)

6. La Doctrina de la DIAN ha reiterado la diferencia de los efectos jurídicos entre el cobro persuasivo y coactivo. A diferencia del cobro coactivo, en el que la administración está dotada de facultades jurisdiccionales de ejecución de títulos ejecutivos tributarios/aduaneros/cambiarios, el cobro persuasivo:

- i) No constituye acto administrativo demandable;
- ii) No interrumpe la prescripción;
- iii) No dota a la administración para decretar medidas cautelares de ejecución, aunque pueda decretarlas durante ella previo o concomitante con el mandamiento de pago⁵;
- iv) No activa mecanismos de defensa como las excepciones al mandamiento de pago; v) Puede incentivar la opción de acogerse a facilidades de pago reguladas en el Estatuto Tributario.

7. El cobro persuasivo, se concluye entonces, en un instrumento de recaudo voluntario de la DIAN sobre obligaciones claras, expresas y exigibles a nivel tributario, aduanero y cambiario. El cobro coactivo, por su parte, comporta los poderes de ejecución jurisdiccionales⁶ atribuibles o asimilables a un Juez de la República por expresa disposición de la Ley 1066 de 2006, que han sido regulados por los artículos 823 y ss. del Estatuto Tributario.

8. En los anteriores términos se absuelve su petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN: <https://normograma.dian.gov.co/dian/>.

Atentamente,

INGRID CASTAÑEDA CEPEDA

Subdirectora de Normativa y Doctrina (A)

Subdirección de Normativa y Doctrina

Dirección de Gestión Jurídica

www.dian.gov.co

Notas al pie

1. ↑ De conformidad con el numeral 4 del artículo 56 del Decreto 1742 de 2020 y el artículo 7 de la Resolución DIAN 91 de 2021.
2. ↑ De conformidad con el numeral 1 del artículo 56 del Decreto 1742 de 2020 y el artículo 7-1 de la Resolución DIAN 91 de 2021.
3. ↑ Consejo de Estado en sentencia del 28 de enero de 2010, Expediente 11001 0324 000 2004 00 273-01, C.P. Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, consideró sobre el tema in exámine: «..., pues en sí mismos los cobros persuasivos no son “una ejecución”, ni comportan por ende el ejercicio de un “poder coactivo” por parte de la Administración. Se trata simplemente de una instancia previa en la cual se intenta hacer efectivo el recaudo de las acreencias a favor del erario, poniendo de presente al deudor la existencia de las obligaciones insolutas, a efectos de que proceda a su pago en forma voluntaria. Ello no significa desde luego que la Administración no pueda adoptar medidas cautelares en esa etapa previa, con el propósito de asegurar el cubrimiento de las deudas pendientes a su favor (...)»
4. ↑ Oficio 022859 del 9 de abril de 2014 «De los argumentos jurisprudenciales y fácticos, se observa que los denominados cobros persuasivos en sí, no representan de manera directa el ejercicio del poder coactivo en que está revestida legalmente la Administración Tributaria, ni mucho menos corresponde a una ejecución, sino que desarrolla un mecanismo administrativo en cuya instancia se busca hacer efectivo y oportuno el recaudo de los tributos en mora, en donde para su realización se le pone de presente al deudor la existencia de obligaciones pendientes de pago para que éste informado proceda a su pago de manera voluntaria, a la suscripción de un acuerdo de pago, y ante todo acercarse ante la autoridad de cobranzas para poner al día sus cuentas, labor que vista así no dispone de las facultades propias del cobro coactivo»
5. ↑ **Artículo 837 Estatuto Tributario. Medidas preventivas.** Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el

embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

6. [↑](#) Oficio 022859 del 9 de abril de 2014, señaló lo siguiente: La Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 5 de octubre de 1989 (M.P.: Dr. Hernando Gómez Otálora), aseveró que la jurisdicción coactiva correspondía a una función de naturaleza administrativa. Razonando así: