



**Propuesta para la gestión institucional en materia de
aseguramiento patrimonial del crédito fiscal en Colombia**

Angela María Bello Vega
Daniela Campo Victoria
Juan Carlos Medina Salcedo

**Propuesta para la gestión institucional en materia de aseguramiento patrimonial del crédito
fiscal en Colombia**

Angela María Bello Vega

Daniela Campo Victoria

Juan Carlos Medina Salcedo

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Gobierno y Gestión Pública

Director: Carlos Gordillo Grisales

Modalidad:

Innovación Organizacional

Universidad EAN

Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas

Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Bogotá D.C, Colombia

03/Julio/2026

CONTENIDO

RESUMEN	5
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	7
Problema de investigación	7
Justificación	9
Objetivos	14
Objetivo general	14
Objetivos específicos	14
Finalidad	15
CAPÍTULO I	17
MARCO NORMATIVO, JURÍDICO Y CONCEPTUAL	17
1.1. Contexto legislativo: la Ley 788 de 2002	17
1.1.1. Artículos 719-1 y 719-2 Estatuto Tributario	18
1.1.2. Control constitucional de la medida: Sentencia C-485 de 2003	19
1.1.3. La interpretación administrativa de la DIAN y la ausencia de reglamentación .	20
1.1.4. Mecanismos actualmente utilizados por la DIAN para la protección del crédito fiscal	22
1.2. Las medidas cautelares en materia tributaria como protección del crédito fiscal	24
CAPÍTULO II	25
La Inoperancia del Aseguramiento Patrimonial del Crédito Fiscal por Ausencia De Reglamentación	25
2.1 El mandato legal: ¿Qué exige la norma?	26
2.2. El vacío técnico: ¿Qué reglamento nunca se expidió?	26
2.3. Las consecuencias materiales de esta omisión	27
2.3.1. Por qué no se configura una Omisión Legislativa Relativa	28
CAPÍTULO III	29
Diagnóstico Institucional y Operativo	29
Caracterización del mecanismo	29

3.1 Diagnóstico Institucional	30
3.1.1 Estructura organizacional y Roles	30
3.1.2 Procedimientos	31
3.1.3 Herramientas y Capacidad Técnica	31
3.1.4 Recurso humano y competencias	32
3.2 Diagnóstico Operativo	32
3.2.1 Brechas en el ciclo de crédito fiscal	32
3.2.2 Limitaciones legales	33
3.2.3 Impactos operativos y patrimoniales	34
3.2.4 Limitaciones técnicas y procedimentales	34
CAPÍTULO IV	35
Propuesta de Lineamientos para una futura solución Institucional	35
4.1 Normatividad y procedimientos de la entidad	37
4.2 Coordinación Institucional	38
4.3 Herramientas y Aplicativos Tecnológicos	38
4.4 Recurso Humano	39
4.5 Implementación Operativa	40
4.6 Fases Implementación Futura	41
Limitaciones del estudio y líneas futuras de investigación	42
Conclusiones	43
Recomendaciones	44
Referencias	44
ANEXOS	48
Anexo A	48
Anexo B	49
Anexo C	50
Anexo D. Glosario	52

RESUMEN

Este proyecto analiza el potencial normativo que fue diseñado como mecanismo para el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal creado en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario, incorporados mediante la Ley 788 de 2002. Si bien la figura buscaba proteger de manera temprana el crédito durante la etapa de determinación tributaria, en la aplicación no se ha ejecutado debido a la ausencia de reglas claras, procedimientos definidos y esquemas de coordinación interinstitucional, así como la falta de respaldo institucional que permita materializar su finalidad dentro del ciclo de la gestión tributaria.

El objetivo de la investigación es identificar las principales dificultades que explican la inoperancia del mecanismo y proponer una “Ruta Institucional de Protección Temprana” como lineamiento para su futura implementación.

El método utilizado corresponde a una investigación de enfoque cualitativo de tipo documental, basada en el análisis de normativa, jurisprudencia, doctrina y documentos institucionales de la DIAN.

La investigación realiza un diagnóstico para identificar que las principales dificultades se relacionan con vacíos de desarrollo reglamentario, ausencia de una ruta procedimental, falta de definición de roles institucionales y necesidad de coordinación entre las divisiones de la DIAN y las entidades que intervienen en la clasificación y registro de los bienes.

Como propuesta, se plantea una “Ruta Institucional de Protección Temprana” que reúne lineamientos orientados a mejorar la gestión del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal, sin reemplazar la facultad de reglamentación del Gobierno Nacional.

Palabras Clave: crédito fiscal, aseguramiento patrimonial, DIAN, gestión tributaria, coordinación institucional.

ABSTRACT

This project analyzes the regulatory potential designed as a mechanism for the asset-based protection of fiscal claims established in Articles 719-1 and 719-2 of the Colombian Tax Code, incorporated by Law 788 of 2002. Although this mechanism sought to provide early protection of the claim during the tax assessment stage, in practice it has not been implemented due to the absence of clear rules, defined procedures, and interinstitutional coordination schemes, as well as the lack of institutional support required to materialize its purpose within the tax management cycle.

The objective of the research is to identify the main difficulties that explain the inoperability of the mechanism and to propose an “Institutional Early Protection Route” as a guideline for its future implementation.

The method used corresponds to a qualitative documentary research approach, based on the analysis of regulations, case law, doctrine, and DIAN institutional documents.

The research conducts a diagnosis to identify that the main difficulties are related to gaps in regulatory development, the absence of a procedural route, the lack of definition of institutional roles, and the need for coordination between DIAN divisions and the entities involved in the classification and registration of assets.

As a proposal, an “Institutional Early Protection Route” is presented, bringing together guidelines aimed at improving the management of the asset-based protection of fiscal claims, without replacing the regulatory authority of the National Government.

Keywords: asset-based protection, fiscal claim, regulatory development, institutional coordination, DIAN, Institutional Early Protection Route.

INTRODUCCIÓN

Problema de investigación

El fortalecimiento de los mecanismos de protección del crédito fiscal constituye una necesidad presente dentro de los sistemas tributarios de la mayoría de los países, pero más aún, en aquellos lugares donde, no solo el problema es la recaudación, sino la capacidad del Estado para preservar el patrimonio del contribuyente frente a eventuales riesgos de insolvencia, ocultamiento o “des-patrimonialización”.

En Colombia, por medio de la Ley 788 de 2002, se incorporaron al Estatuto Tributario los artículos 719-1 y 719-2 (Congreso de Colombia, 2002; Presidencia de la República de Colombia, 1989), mediante los cuales se introdujo la figura del “aseguramiento patrimonial del crédito fiscal en la etapa de determinación tributaria”. La finalidad de esta medida era que la Administración Tributaria pudiera adoptar algún tipo de mecanismos preventivos que le permitiera garantizar la futura satisfacción del crédito fiscal cuando existieran circunstancias que pudieran comprometer su recaudo efectivo.

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-485 de 2003, declaró exequible condicionado el artículo 6 de la Ley 788 de 2002, incorporado como artículo 719-1 del Estatuto Tributario, y exequible el artículo 7 de la misma ley, incorporado como artículo 719-2. En relación con el artículo 719-1, la Corte precisó que la medida debía aplicarse con criterio de proporcionalidad, de modo que el valor de los bienes objeto de registro no excediera el doble de la deuda más sus intereses (Corte Constitucional, Sentencia C-485 de 2003, fundamento jurídico 14 y resolutive primero).

No obstante, pese a la existencia de la norma, sumado el respaldo jurisprudencial otorgado por la Corte Constitucional, el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal no ha alcanzado un desarrollo efectivo dentro de la práctica institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Ello puede deberse a diversos motivos como la ausencia de reglamentación específica, la falta de definiciones concretas sobre procedimientos técnicos y administrativos, la inexistencia de delimitación de competencias o de mecanismos claros de coordinación.

Como consecuencia, se observa que en la actualidad se genera una inoperancia práctica que impide la utilización efectiva de la medida. A su vez, ha permitido que, durante el tiempo que transcurre entre la etapa de determinación tributaria y la consolidación definitiva del crédito fiscal, numerosos contribuyentes (sometidos a procesos administrativos o judiciales) dispongan de sus bienes, transfieran activos o, de alguna manera, reduzcan su capacidad patrimonial, dificultando o incluso imposibilitando la recuperación efectiva de las obligaciones tributarias previamente determinadas por la administración.

Con base en lo anterior, se plantea una Ruta institucional de Protección Temprana para el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal, cuyo aporte diferencial consiste en organizar, en un mismo esquema, la identificación temprana del riesgo patrimonial, la asignación de responsables, la coordinación con entidades de registro y el seguimiento entre determinación, discusión y cobro, sin crear nuevas facultades ni sustituir la potestad reglamentaria del Gobierno nacional.

Este problema, adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la ausencia de mecanismos eficaces de aseguramiento patrimonial no solo afecta la gestión de recaudo de la administración tributaria, sino que también compromete la protección del patrimonio público, debilita al sistema tributario, potencia la desigualdad y limita la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones fiscales.

De acuerdo con lo enumerado previamente, es que, el problema de investigación consiste en identificar los factores normativos y administrativos que han impedido la operatividad del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal desde la existencia de la Ley 788 de 2002, y determinar cuáles serían los

elementos necesarios para orientar una adecuada implementación de la medida por parte del Estado en la etapa de determinación tributaria.

Justificación

La presente investigación se justifica por la necesidad de analizar y proponer un desarrollo normativo frente a la notable falta de aseguramiento patrimonial del crédito fiscal en la etapa de determinación tributaria. Esta pertinencia se sustenta, en primer lugar, en el documento institucional (literatura gris) de Mosquera Castillo y Montes Velásquez (2022), en el cual se expone que los artículos 6 y 7 de la Ley 788 de 2002 incorporaron al Estatuto Tributario los artículos 719-1 y 719-2, permitiendo la inscripción de la liquidación oficial de revisión o de aforo y de la resolución sanción en los registros públicos, pero dejando en cabeza del Gobierno Nacional la expedición del reglamento.

Las autoras advierten que, pese al pronunciamiento de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-485 de 2003, la falta de reglamentación ha impedido que la medida opere de manera efectiva como mecanismo de aseguramiento patrimonial del crédito fiscal. Así, muestran que la ausencia de reglamentación no es un asunto meramente formal, sino una situación con efectos concretos sobre la gestión tributaria.

Mosquera Castillo y Montes Velásquez (2022) presentan cifras de la Dirección Seccional de Impuestos de Medellín, según las cuales, en el aplicativo OBLIGA, se registran 518 obligaciones por valor de \$39.302.028.461.301 (p. 6). Esta cifra se incorpora como referencia contextual del volumen económico reportado, no como prueba directa de recaudo perdido, cartera irrecuperable o detrimento patrimonial efectivo, pues para ello sería necesario verificar la composición individual de las obligaciones, su firmeza, pagos, recursos, garantías, ingreso a cartera y gestión posterior de cobro.

La investigación también se justifica a partir del ensayo de Portilla (2022), quien expone que, incluso en la etapa de cobro coactivo, la efectividad de las medidas cautelares depende de la oportunidad

con que las oficinas de instrumentos públicos y los organismos de tránsito realicen la calificación y el registro del embargo.

Portilla (2022), muestra que las demoras en los trámites, la falta de personal, las fallas en los procesos internos de las entidades externas y la ausencia de respuestas oportunas pueden impedir el perfeccionamiento de la medida, dejando sin prenda a la DIAN y generando riesgo de enajenación del bien o pérdida de la oportunidad procesal de cobro.

En otras palabras, surge la necesidad de analizar una figura jurídica que, pese a encontrarse formalmente incorporada al ordenamiento tributario colombiano desde el año 2002, no ha logrado consolidarse como un instrumento operativo de protección efectiva del crédito fiscal.

Desde el punto de vista administrativo, la investigación permite examinar las dificultades funcionales que enfrenta la DIAN para implementar mecanismos preventivos de aseguramiento patrimonial durante la etapa de determinación tributaria. La inexistencia de procedimientos definidos, criterios técnicos uniformes, competencias claramente delimitadas y mecanismos de coordinación interinstitucional ha impedido que la medida pueda ejecutarse de manera eficaz y jurídicamente segura.

Finalmente, la investigación posee pertinencia aplicada, dado que busca aportar una base técnica y jurídicamente sustentada que pueda servir como referencia para futuras decisiones institucionales relacionadas con el desarrollo operativo del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal. La finalidad del estudio no consiste en sustituir la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, sino en identificar lineamientos mínimos que permitan orientar una eventual solución institucional viable, coherente con el marco constitucional y compatible con las necesidades de protección del patrimonio público.

El crédito fiscal se entiende como una acreencia a favor del Estado que goza de una protección especial debido a su finalidad de financiar el gasto público y los fines sociales del Estado. La forma de

asegurar el mismo, es a través de procesos o mecanismos como la inscripción registral para evitar que el contribuyente se insolvente durante la etapa de discusión del tributo (DIAN, CT-COT-0147, 2024).

La inoperancia para el aseguramiento del crédito fiscal en Colombia genera un grave detrimento patrimonial para el Estado. La falta de prácticas efectivas, garantías reales o el rechazo de estas por parte de la DIAN causa la pérdida definitiva de recursos por evasión o insolvencia, agravando el desbalance estructural y los riesgos fiscales.

Esta “inoperancia” al momento del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal genera consecuencias que trascienden el ámbito procedimental y producen efectos directos sobre la capacidad del Estado para garantizar la recuperación efectiva de las obligaciones tributarias determinadas por la administración.

Durante la etapa de determinación tributaria pueden transcurrir períodos prolongados derivados de actuaciones administrativas, recursos y procesos judiciales. Ante la falta de mecanismos preventivos de protección patrimonial, ese transcurso de tiempo puede facilitar a que determinados contribuyentes adopten conductas como disminuir, transferir u ocultar bienes susceptibles de responder por las obligaciones tributarias en discusión (Piza Rodríguez, 2015).

Como consecuencia de ello, aun cuando la administración tributaria obtenga posteriormente decisiones favorables que dejen firme la existencia y exigibilidad del crédito fiscal, en múltiples casos el patrimonio inicialmente disponible para respaldar la obligación ya no existe o resulta insuficiente para garantizar su recaudo efectivo (Coripuna, 2006).

El problema adquiere mayor relevancia si se considera que el dinero proveniente de esos créditos constituye un recurso destinado al sostenimiento de las funciones públicas, el financiamiento del gasto estatal y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Las dificultades para asegurar oportunamente el patrimonio del contribuyente es un riesgo para la protección del patrimonio público y para la efectividad del sistema de recaudo.

Adicionalmente, la inexistencia de mecanismos operativos de aseguramiento patrimonial puede incentivar escenarios de evasión estratégica, por parte de algunos contribuyentes que, ante el conocimiento de actuaciones fiscales en curso, realizan actos de transferencia patrimonial que dificultan futuros cobro por parte de la administración.

En este contexto, la ausencia de una metodología del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal no solo afecta la recuperación individual de determinadas obligaciones tributarias, sino que incide estructuralmente sobre la eficiencia administrativa, la confianza en el sistema tributario y la protección efectiva de los recursos públicos.

A pesar de que el ordenamiento jurídico colombiano contempla desde el año 2002 la posibilidad de implementar mecanismos de aseguramiento patrimonial del crédito fiscal, la figura no ha alcanzado un nivel de desarrollo operativo que permita su aplicación efectiva dentro de la práctica institucional de la administración tributaria.

La principal dificultad radica en la inexistencia de una reglamentación que establezca de manera precisa los procedimientos, requisitos, autoridades competentes, criterios técnicos y mecanismos de ejecución necesarios para materializar la medida.

Esta ausencia normativa ha generado incertidumbre respecto de aspectos esenciales como las condiciones de procedencia del aseguramiento, los bienes susceptibles de afectación, los mecanismos de inscripción o publicidad, las garantías procesales del contribuyente y los criterios de coordinación con otras entidades administrativas o registrales (Piza Rodríguez y Castro Arango, 2017).

A ello se suma la falta de definición institucional de roles y responsabilidades dentro de la estructura funcional de la DIAN, situación que dificulta la articulación entre las dependencias encargadas de la fiscalización, determinación, gestión jurídica y eventual cobro de las obligaciones tributarias.

De igual forma, se evidencia la inexistencia de herramientas técnicas y operativas orientadas a garantizar trazabilidad, interoperabilidad registral y seguimiento de bienes potencialmente afectados por medidas de protección patrimonial.

El vacío operativo también genera efectos desde el punto de vista de la seguridad jurídica, puesto que la ausencia de procedimientos claros puede dificultar la delimitación de garantías para los administrados y aumentar los riesgos de controversias relacionadas con el alcance, proporcionalidad y legalidad de eventuales actuaciones administrativas de aseguramiento patrimonial (Navas Rondón, 2013).

La comprensión del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal exige, una lectura previa del procedimiento tributario en su conjunto. Ello es así, dado que no se trata de un conjunto de actuaciones aisladas, sino un ciclo de fases sucesivas e interdependientes: (1) la determinación oficial del tributo, (2) la discusión administrativa y judicial de los actos de liquidación, y (3) el cobro coactivo de las obligaciones en firme.

Piza Rodríguez y Castro Arango (2017) ha señalado que el procedimiento tributario, al ser una actuación por parte de las autoridades administrativas, presenta cuestiones propias que justifican su regulación especial y diferenciada del procedimiento administrativo general.

Para ello, se debe distinguir entre el “procedimiento de gestión” que comprende la fiscalización y la determinación oficial, el “procedimiento de discusión” en vía administrativa y contenciosa, y el “procedimiento de recaudación” donde opera el cobro coactivo. Cada una de estas fases cumple una función diferenciada en la realización del crédito fiscal, pero su eficacia depende de la continuidad del sistema en su conjunto (Piza Rodríguez y Castro Arango, 2017).

En este marco, los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario, incorporados mediante la Ley 788 de 2002, tienen como propósito justamente intervenir entre la fase de determinación y la fase de cobro. Se trata de un mecanismo de aseguramiento patrimonial que opera, una vez notificada la liquidación oficial, pero antes de que la obligación haya adquirido firmeza ejecutiva.

La medida responde a una preocupación clara, el riesgo de que durante el tiempo que transcurre entre la determinación de la obligación y su ejecución, el contribuyente enajene o grave los bienes que constituyen la garantía real del crédito fiscal.

Piza Rodríguez y Castro Arango (2023) destacan que la recaudación efectiva constituye no solo el interés fiscal del Estado, sino los principios de igualdad y de contribución al sostenimiento de las cargas públicas que fundamentan el sistema tributario.

En este contexto, la investigación se plantea con la siguiente pregunta ¿Cuáles son los factores normativos y administrativos que han impedido el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal previsto en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario desde la Ley 788 de 2002? ¿Cuáles serían los lineamientos mínimos necesarios para orientar una futura implementación institucional en la etapa de determinación tributaria?

Objetivos

Objetivo general

Analizar los factores normativos y administrativos que han generado la inoperancia del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal desde la incorporación de los artículos 719-1 y 719-2 al Estatuto Tributario mediante la Ley 788 de 2002, con el fin de formular una propuesta de lineamientos orientada a su futura operatividad institucional.

Objetivos específicos

1. Establecer el marco normativo, jurídico y conceptual aplicable al aseguramiento patrimonial del crédito fiscal en la etapa de determinación tributaria, a partir del análisis de la Ley 788 de 2002, artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario, de la Sentencia C-485 de 2003 y de los antecedentes doctrinales y operativos relacionados con la medida.
2. Identificar los roles institucionales y el ciclo del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal.
3. Formular lineamientos mínimos que sirvan de base para una futura solución institucional orientada a hacer operativa la protección temprana del crédito fiscal en la etapa de determinación tributaria.

Finalidad

Este proyecto de investigación busca aportar unas bases sólidas que permita orientar una futura solución institucional a las brechas y dificultades que están generando la inoperancia del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal en la etapa de determinación tributaria. No se trata de sustituir o reemplazar la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, sino de identificar los puntos mínimos que deberían ser considerados para hacer viable esa regulación.

Como parte del diagnóstico, se solicitó información estadística consolidada a las áreas de Fiscalización Extensiva e Intensiva de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, con fines académicos y sin identificación particular de contribuyentes. La Fiscalización Extensiva reportó, mediante oficio 105261513-000117 del 30 de abril de 2026, 397 actos administrativos definitivos notificados en la vigencia 2025 por \$106.535.275.430 y 77 actos en la vigencia 2026 por \$16.617.642.181 (DIAN, División de Fiscalización y Liquidación Tributaria Extensiva, 2026).

Por su parte, la Fiscalización Intensiva informó, mediante correo electrónico institucional del 28 de abril de 2026, actos administrativos por \$273.257.759.040 en la vigencia 2025 y por \$83.048.834.000 en la vigencia 2026, con corte al 31 de marzo (DIAN, División de Fiscalización y Liquidación Tributaria Intensiva, 2026).

En conjunto, estas cifras evidencian el volumen económico de actos administrativos en etapa de determinación; sin embargo, no permiten establecer cuánto se ha dejado de recaudar por la falta de aplicación del artículo 719-1 del Estatuto Tributario, pues corresponden a actos determinados o notificados, no a valores efectivamente dejados de recaudar por insolvencia del contribuyente. Para medir ese impacto sería necesario contar con trazabilidad individual entre acto administrativo, firmeza, ingreso a cartera, pagos, existencia de bienes, insolvencia y gestión posterior de cobro. Por tanto, los datos se utilizan como referencia contextual y no como medición directa del recaudo efectivamente perdido.

METODOLOGÍA

La presente investigación es aplicada, con enfoque cualitativo y diseño descriptivo-analítico y propositivo. Analiza la falta de operatividad práctica del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal previsto en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario, a partir del estudio del marco normativo, jurisprudencial, doctrinal e institucional aplicable, y formula lineamientos mínimos para una futura ruta institucional de protección temprana, sin sustituir la potestad reglamentaria del Gobierno nacional.

La información se recopiló mediante revisión documental de la Ley 788 de 2002, los artículos 719-1, 719-2, 829, 837 y 837-1 del Estatuto Tributario, disposiciones pertinentes del CPACA, la Sentencia C-485 de 2003, el Oficio DIAN 31635 de 2015, la Cartilla CT-COT-0147, los procedimientos PR-COT-0327, PR-COT-0345 y PR-PEC-0117, y lineamientos internos sobre cobro coactivo (Congreso de Colombia, 2002; Corte Constitucional, 2003; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2015, 2024). Además, se utilizaron cifras institucionales consolidadas suministradas por las áreas de Fiscalización Extensiva e Intensiva de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, mediante oficio 105261513-000117 del 30 de abril de 2026 y correo electrónico del 28 de abril de 2026, respectivamente (DIAN, División de Fiscalización y Liquidación Tributaria Extensiva, 2026; DIAN, División de Fiscalización y Liquidación Tributaria Intensiva, 2026).

La técnica principal fue la revisión documental jurídica e institucional, orientada a identificar el alcance de la figura, su interpretación constitucional y administrativa, los procedimientos existentes y las brechas entre determinación, discusión y cobro. Las cifras institucionales se usan como contexto del volumen económico de actos administrativos en etapa de determinación, que podrían requerir seguimiento y protección patrimonial temprana, no como medición directa del recaudo efectivamente perdido.

El documento se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco normativo, jurídico y conceptual del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal. El segundo capítulo analiza la inoperancia de los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario por ausencia de reglamentación. El

tercer capítulo presenta el diagnóstico institucional y operativo de la medida. Finalmente, el cuarto capítulo formula los lineamientos mínimos para una futura ruta institucional de protección temprana, complementada con las conclusiones, recomendaciones y anexos del trabajo.

Para facilitar la comprensión del documento, se incluye un glosario de términos en el Anexo D.

CAPÍTULO I

MARCO NORMATIVO, JURÍDICO Y CONCEPTUAL

El presente capítulo tiene por objeto reconstruir el marco normativo y jurisprudencial dentro del cual se inscribe el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal en Colombia. Para ello, se parte del contexto legislativo en el que fueron incorporados los artículos 719-1 y 719-2 al Estatuto Tributario mediante la Ley 788 de 2002, se analiza el contenido y alcance de dichas disposiciones, y se examina el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-485 de 2003.

Este recorrido tiene como finalidad demostrar que la inoperancia de los artículos 719-1 y 719-2 no obedece a un defecto de la norma, sino a una omisión reglamentaria sostenida en el tiempo que ha privado al ordenamiento tributario colombiano de un instrumento de protección del crédito fiscal cuya necesidad y constitucionalidad han sido reconocidas.

1.1. Contexto legislativo: la Ley 788 de 2002

La Ley 788 del 27 de diciembre de 2002 expidió disposiciones en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, orientadas, al fortalecimiento de las herramientas de fiscalización y liquidación tributaria, control y recaudo de la Administración Tributaria. En desarrollo de ese propósito, modificó y adicionó distintas etapas del ciclo de gestión del tributo, incluyendo reglas del proceso de cobro coactivo, como es la modificación del artículo 840 del Estatuto Tributario que hace referencia al

remate de bienes, y adicionó los artículos 719-1 y 719-2 al mismo ordenamiento mediante sus artículos 6° y 7°, respectivamente.

Estos artículos respondieron a una preocupación concreta del legislador: La ausencia de mecanismos de aseguramiento patrimonial durante la etapa de determinación oficial del tributo. Hasta ese momento, el ordenamiento tributario colombiano concentraba las medidas cautelares en la etapa de cobro coactivo, es decir, una vez configurada la firmeza o ejecutoria del acto administrativo. Esta firmeza se regula, en términos generales, por el artículo 87 del CPACA (Congreso de Colombia, 2011), y en materia de cobro coactivo tributario por el artículo 829 del Estatuto Tributario (Presidencia de la República de Colombia, 1989). Por ello, la novedad de los artículos 719-1 y 719-2 consistió en permitir una protección patrimonial anterior a la ejecutoria, bastando la notificación del acto oficial correspondiente.

Durante el tiempo que transcurría entre la notificación de la liquidación oficial y su ejecutoria, que podía extenderse varios años, no existía ningún instrumento que protegiera el patrimonio del contribuyente como garantía del crédito fiscal en discusión. Esta brecha fue identificada por el legislador como un riesgo estructural para la eficacia del sistema tributario y se consideró necesario incorporar mecanismos que permitieran preservar aquellos bienes susceptibles de responder por las obligaciones tributarias determinadas, evitando que durante el trámite (administrativo o judicial) se produjeran actos de disposición patrimonial que comprometan la efectividad del recaudo.

1.1.1. Artículos 719-1 y 719-2 Estatuto Tributario

El Artículo 719-1 autoriza a la administración tributaria a ordenar la “inscripción de la liquidación oficial de revisión o de aforo” y de la resolución sanción, en los registros públicos una vez estos actos han sido debidamente notificados, sin necesidad de que estén ejecutoriados.

El Artículo 719-2 por su parte, define los efectos de dicha inscripción, es decir, que los bienes afectados constituyen una garantía real del pago de la obligación, permiten la persecución coactiva

incluso si los bienes han sido traspasados a terceros. A su vez, el propietario tiene la obligación de advertir a su comprador sobre esta circunstancia.

Estas disposiciones introducen un mecanismo de aseguramiento patrimonial de naturaleza preventiva, destinado a preservar bienes susceptibles de responder por el crédito fiscal mientras se define de manera definitiva la obligación tributaria. Su finalidad es reducir el riesgo de insolvencia o descapitalización del contribuyente durante el período de discusión administrativa o judicial de los actos de determinación oficial.

1.1.2. Control constitucional de la medida: Sentencia C-485 de 2003

La constitucionalidad del artículo 719-1 del Estatuto Tributario fue examinada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-485 de 2003. La Corte precisó que la inscripción registral prevista en la norma tiene naturaleza cautelar, pues busca afectar determinados bienes al pago de las obligaciones del contribuyente (Corte Constitucional, Sentencia C-485 de 2003, fundamento jurídico 8).

Frente al debido proceso, la Corte sostuvo que la medida no lo desconoce, porque se adopta después de una actuación administrativa en la que el contribuyente ha podido ejercer contradicción y defensa, sin perjuicio de los recursos administrativos y del control judicial posterior (Corte Constitucional, Sentencia C-485 de 2003, fundamento jurídico 12).

No obstante, la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 788 de 2002, incorporado como artículo 719-1 del Estatuto Tributario, fue condicionada a la aplicación proporcional de la medida. Por ello, el valor de los bienes registrados no puede exceder el doble de la deuda más sus intereses, y si el avalúo supera ese límite, debe reducirse de oficio o a solicitud del interesado (Corte Constitucional, Sentencia C-485 de 2003, fundamento jurídico 14 y resolutivo primero).

Este condicionamiento no es más que el principal “apoyo” constitucional para poder aplicar el artículo 719-1, pues deja claro que la facultad de aseguramiento patrimonial no puede convertirse en una restricción desproporcionada de los derechos del contribuyente. De esta manera, la Corte reconoció que era legítimo, este mecanismo como instrumento de protección del crédito fiscal, pero dentro de determinados límites que garanticen el equilibrio entre el interés público (recaudo) y el privado (protección de sus derechos patrimoniales).

La importancia de esta decisión es que despeja cualquier cuestionamiento relativo a la constitucionalidad de la figura. La problemática actual de los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario no se relaciona con su validez jurídica, sino con las dificultades derivadas de su implementación práctica y de la ausencia de reglamentación necesaria para su aplicación efectiva.

1.1.3. La interpretación administrativa de la DIAN y la ausencia de reglamentación

Los textos analizados como el Oficio 31635 de 2015 de la DIAN, la Respuesta al radicado 000188 de 2026, el Estatuto Tributario y la Ley 1437 de 2011 CPACA, entre otros, muestran la inoperatividad jurídica del artículo 719-1 del Estatuto Tributario colombiano, que pretendía permitir el registro preventivo de deudas fiscales antes de que estas fueran definitivas.

A pesar de que la ley otorga esta facultad a la administración, la DIAN considera que, la ausencia de un decreto reglamentario impide su aplicación práctica, pues no se han definido los protocolos para afectar bienes en registros públicos y ha determinado, que no cuenta con las atribuciones suficientes para ejecutar esta cautela temprana sin vulnerar el debido proceso. Esta situación deja la intención de los legisladores, en una herramienta sin fuerza vinculante.

De igual forma, la DIAN, mediante el Oficio 100208192-749 del 15 de mayo de 2026, precisó que la expresión “en los términos que señale el reglamento”, contenida en el artículo 719-1 del Estatuto Tributario, puede referirse a aspectos operativos de competencia de la entidad, tales como la

comunicación de la medida o el acto administrativo que la adopta. En ese sentido, la entidad señaló que dichos aspectos podrían materializarse mediante una resolución de carácter general expedida por el director general de la DIAN. Sin embargo, cuando se trata de asuntos relacionados con las entidades de registro, sus competencias o sus procedimientos, la reglamentación deberá adoptarse mediante decreto presidencial. Esta interpretación permite diferenciar entre los ajustes operativos internos que puede desarrollar la DIAN y los aspectos interinstitucionales que requieren una reglamentación de mayor jerarquía.

Desde el componente registral, la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la Resolución 4469 de 2017, creó un código específico para la inscripción de la liquidación de revisión asociada a los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario. Este antecedente muestra que existe una base técnica para registrar la medida en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; sin embargo, dicho código no reemplaza la reglamentación pendiente, pues no define el procedimiento interno de la DIAN, los responsables, los criterios de proporcionalidad ni el seguimiento de la inscripción.

Por lo anterior, las razones jurídicas y operativas que han podido determinarse son:

1. Falta de reglamentación expresa: El propio texto del artículo 719-1 condiciona la inscripción de la liquidación oficial en los registros públicos a los términos que señale el reglamento. Al no existir dicho reglamento, la DIAN ha concluido que no le es jurídicamente viable ordenar tal inscripción (DIAN, Oficio 31635 de 2015).
2. Contradicción en la Ejecutoriedad: una disposición que depende totalmente del reglamento para definir el "cómo" actuar, no permite a la administración vincular los actos administrativos a los registros de instrumentos públicos, tránsito o cámaras de comercio. En otras palabras, se observa una falta de protocolos operativos que definan las formas de comunicación ni los procedimientos técnicos necesarios para que los bienes queden "afectados al pago" desde la etapa de determinación oficial.

3. Ante la imposibilidad de aplicar el artículo 719-1 (que permitiría medidas cautelares tempranas), la DIAN se ve obligada a esperar hasta la etapa de cobro coactivo para aplicar el artículo 837, lo que desnaturaliza la intención original de la norma de asegurar el crédito fiscal de forma preventiva (Oficio 31635 de 2015).

En conclusión, la falta de operatividad de este mecanismo no se debe a una falta de voluntad administrativa, sino a una falla entre la habilitación que otorga la ley y su falta de desarrollo reglamentario, lo que convierte a la norma en una intención sin fuerza vinculante.

1.1.4. Mecanismos actualmente utilizados por la DIAN para la protección del crédito fiscal

Al no poder aplicar el mecanismo de inscripción temprana previsto en el artículo 719-1, la DIAN solo puede asegurarse el crédito fiscal recurriendo a las facultades de la etapa de cobro coactivo y a gestiones preventivas de cobro persuasivo.

Los principales mecanismos que utiliza la entidad son:

- Medidas Cautelares (Art. 837 del E.T.): Ante la inaplicabilidad del artículo 719-1 en la etapa de determinación, la DIAN debe esperar a la etapa de cobro para decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor. Estas medidas pueden ordenarse de forma previa o simultánea al mandamiento de pago para evitar que el contribuyente insolvente sus activos.
- Embargo de Saldos Bancarios: en general, es la primera medida que se toma, una vez confirmado el incumplimiento tras la etapa persuasiva. La entidad ordena a los bancos congelar o inmovilizar los recursos en las cuentas del deudor hasta asegurar el monto adeudado.
- Investigación de Bienes: La DIAN realiza una búsqueda de activos (PR-COT-0326) para identificar inmuebles, vehículos, naves, aeronaves o derechos de crédito que pertenezcan al

deudor. Una vez identificados, se procede a su embargo mediante el registro de la medida en las oficinas de instrumentos públicos o registros de tránsito.

- **Gestión de Cobro Persuasivo:** Durante los primeros 120 días desde que la obligación es exigible, la entidad desarrolla distintas acciones y estrategias de contacto a través de distintos canales (llamadas, SMS, correos, etc.) para incentivar el pago voluntario y sin necesidad de procesos judiciales onerosos.
- **Acuerdos y Facilidades de Pago (Art. 814 del E.T.):** La DIAN puede conceder plazos adicionales al deudor para el cumplimiento de sus obligaciones, exigiendo a cambio garantías reales (como bienes inmuebles) o pólizas de seguros que respalden su deuda.
- **Embargo de Saldos a Favor:** La entidad puede embargar los derechos sobre devoluciones de impuestos, pagos en exceso o pagos no debidos, que el contribuyente tenga a su favor en otros procesos.

Si ocurriese el caso, que las entidades responsables de registrar un embargo (como bancos o registros públicos) no cumplieran con la orden emitida, podrían responder de manera solidaria con el deudor por el pago de la obligación.

Si bien la protección patrimonial del crédito fiscal en Colombia no se encuentra desprovista de instrumentos jurídicos, la mayoría de las medidas que utiliza la administración tributaria operan una vez configurado el título ejecutivo o dentro de la fase de cobro coactivo. Esta situación contrasta con la finalidad preventiva perseguida por los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario, cuyo propósito consistía precisamente en asegurar bienes durante la etapa de determinación oficial de la obligación tributaria. La ausencia de reglamentación ha provocado, que se deje de lado, por un espacio de tiempo, la protección del crédito, reduciendo la eficacia prevista originalmente por el legislador.

1.2. Las medidas cautelares en materia tributaria como protección del crédito fiscal

Las medidas cautelares tributarias son instrumentos jurídicos de carácter preventivo que la administración utiliza para garantizar que el deudor no enajene sus activos y asegurar así el recaudo de las deudas fiscales. Su finalidad no es la de “sancionar al obligado tributario”, sino la de preservar bienes o derechos que podrían responder por las obligaciones fiscales adeudadas, determinadas por la administración.

El fundamento de estas medidas se encuentra en la necesidad de una “tutela efectiva del crédito fiscal”, siendo éste, un activo que financia los fines del Estado. Por ello, el marco legal le reconoce a la administración, determinadas facultades orientadas a asegurar el efectivo cumplimiento recaudatorio.

Según el Estatuto Tributario, el Oficio DIAN 31635 de 2015 y el procedimiento institucional de la DIAN denominado Decretar medidas cautelares —identificado con el código PR-COT-0327—, las medidas cautelares se caracterizan por su instrumentalidad y provisionalidad. Son instrumentales porque no constituyen un fin en sí mismas, sino un medio para asegurar el pago de obligaciones fiscales; y son provisionales porque deben levantarse cuando desaparecen los presupuestos que justificaron su adopción, por ejemplo, por pago, revocatoria del acto, constitución de garantía suficiente o extinción de la obligación.

En materia tributaria, es posible distinguir entre Medidas Cautelares Preventivas y Ejecutivas. Las primeras, pertenecen a la “Etapa de Determinación”, se encuentran previstas en el artículo 719-1 ET, y buscan la inscripción registral de la liquidación oficial apenas fuera notificada, sin requerir que estuviera ejecutoriada. (como se mencionó, la DIAN señala que son inaplicables por falta de reglamentación). Las segundas, las Ejecutivas, se decretan previa o simultáneamente con el mandamiento de pago (Art. 837 ET) y permiten avanzar hacia la ejecución forzosa, incluyendo el secuestro, avalúo y remate de los bienes para cancelar la deuda.

En este contexto se ubica el mecanismo previsto en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario. Su propósito fue incorporar una medida cautelar preventiva, que permitiera afectar determinados bienes desde la etapa inicial, evitando que el transcurso del tiempo y la duración de los procesos administrativos o judiciales comprometieran la efectividad futura del recaudo.

El contenido desarrollado en este capítulo se complementa con el **Anexo A**, el cual contiene el soporte gráfico y normativo que sustenta el análisis del marco jurídico y conceptual.

CAPÍTULO II

La Inoperancia del Aseguramiento Patrimonial del Crédito Fiscal por Ausencia De Reglamentación

La ineficacia del mecanismo de aseguramiento patrimonial previsto en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario constituye un caso de incumplimiento de la potestad reglamentaria que anula una facultad legal otorgada a la DIAN hace más de dos décadas.

La Ley 788 de 2002 introdujo modificaciones al Estatuto Tributario orientadas a fortalecer las facultades de fiscalización y cobro de la Administración. En ese contexto, los artículos 719-1 y 719-2 representaron una innovación frente al esquema ordinario de cobro coactivo, porque permitieron prever la protección patrimonial del crédito fiscal desde la etapa de determinación, antes de la firmeza de la obligación.

2.1 El mandato legal: ¿Qué exige la norma?

La Ley 788 de 2002 introdujo estos artículos para permitir un aseguramiento temprano del crédito fiscal, modificando el momento procesal en el que la Administración puede proteger el patrimonio del deudor.

El artículo 719-1 otorga la facultad de inscripción y le exige a la DIAN que ordene la inscripción de la liquidación oficial de revisión, la liquidación de aforo, o la resolución sanción, en los registros públicos correspondientes (instrumentos públicos, tránsito, cámaras de comercio). El aspecto más disruptivo de la norma es que exige únicamente que dichos actos administrativos estén debidamente notificados, sin que sea requisito, que se encuentren ejecutoriados o en firme

El artículo 719-2 establece los efectos legales ya que dispone que los bienes inscritos quedan directamente, afectos al pago, constituyendo una garantía real que permite a la DIAN perseguir los activos incluso si son traspasados a terceros y con ello, se deja excluida, la posibilidad de enajenación de activos durante el debate administrativo.

2.2. El vacío técnico: ¿Qué reglamento nunca se expidió?

A pesar de la claridad de la intención legislativa, el propio texto del artículo 719-1 condicionó expresamente su aplicación a los “términos que señale el reglamento”. Esta frase supeditó la eficacia de la ley a una “actuación posterior del Ejecutivo” que, en la práctica, derivó en una omisión absoluta

Como el Gobierno Nacional no ha expedido el decreto reglamentario necesario para operativizar el registro de estas obligaciones fiscales en etapa de determinación, los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario han operado como normas de eficacia condicionada a reglamentación, pues su aplicación práctica depende de reglas que definan el procedimiento, las autoridades competentes, los bienes susceptibles de afectación y los mecanismos de coordinación con las entidades registrales.

La ausencia de reglamentación no solo implica la inexistencia de un trámite formal, sino también la falta de definición de aspectos esenciales para la aplicación de la medida. Entre ellos se encuentran la autoridad competente para ordenar la inscripción, el procedimiento para identificar y seleccionar los bienes objeto de afectación, los mecanismos de comunicación con las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, los organismos de tránsito y las cámaras de comercio, las reglas para el levantamiento o modificación de la medida y los procedimientos de coordinación interinstitucional necesarios para garantizar su cumplimiento.

Por lo tanto, sin este decreto de firma presidencial, la DIAN carece de facultades para vincular de forma obligatoria a las entidades externas encargadas de los registros públicos.

2.3. Las consecuencias materiales de esta omisión

Antes de identificar las consecuencias materiales de la falta de reglamentación, es necesario distinguir entre inoperancia normativa e inoperancia operativa. La primera se refiere a la pérdida de eficacia práctica de una norma que, aunque existe formalmente, no puede producir plenamente sus efectos por falta de desarrollo reglamentario. La segunda alude a las dificultades institucionales para ejecutar una facultad legal por ausencia de procedimientos, responsables, herramientas tecnológicas, coordinación o seguimiento.

En este caso, los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario presentan ambas dimensiones: una inoperancia normativa, por la falta del reglamento exigido por el propio artículo 719-1, y una inoperancia operativa, por la inexistencia de una ruta institucional que permita activar la medida desde la etapa de determinación tributaria.

La falta de reglamentación genera consecuencias relevantes: i) la DIAN ha señalado, mediante el Oficio 31635 de 2015, que no le resulta jurídicamente viable ordenar la inscripción mientras persista el vacío reglamentario; ii) no existen protocolos específicos para comunicar, registrar y hacer seguimiento a

la medida ante entidades externas; iii) la finalidad preventiva de los artículos 719-1 y 719-2 se debilita, pues la DIAN debe esperar la etapa de cobro coactivo para decretar medidas cautelares conforme al artículo 837 del Estatuto Tributario; y iv) se produce una asimetría entre la etapa de determinación, que carece de una ruta preventiva, y la etapa de cobro, que sí cuenta con procedimientos operativos desarrollados.

Como se observa en la Figura 1, esta reacción tardía puede permitir que, durante la discusión administrativa o judicial, el contribuyente disponga de bienes que inicialmente podían respaldar el pago de la obligación fiscal.

Figura 1

Brecha entre la determinación del crédito fiscal y la ejecutoria del título.



Nota: Elaboración propia

2.3.1. Por qué no se configura una Omisión Legislativa Relativa

La falta de reglamentación de los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario no configura una omisión legislativa relativa, sino una omisión reglamentaria. La Corte Constitucional ha señalado que esta

figura exige cinco presupuestos: existencia de una norma sobre la cual recaiga el cargo, exclusión de un supuesto constitucionalmente exigible, ausencia de razón suficiente, generación de una desigualdad negativa o vulneración de derechos, e incumplimiento de un deber específico impuesto al legislador por la Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-185 de 2002).

En este caso, el Congreso sí reguló la materia al crear el mecanismo de aseguramiento patrimonial mediante los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario. La dificultad no proviene de una exclusión legislativa, sino de la falta de reglamentación necesaria para hacer operativa la inscripción en los registros públicos. Por ello, el problema identificado corresponde a una omisión reglamentaria y no a una omisión legislativa relativa.

CAPÍTULO III

Diagnóstico Institucional y Operativo

En este capítulo se pretende realizar un diagnóstico institucional y operativo que permita identificar las brechas existentes y que han impedido que el aseguramiento patrimonial funcione de manera adecuada en el contexto nacional. A pesar de que en el año 2002 se incluyeron los artículos 719-1 y 719-2 en el Estatuto tributario, con el fin de proteger los bienes durante la etapa de determinación, la falta de reglamentación ha generado que esta no se esté aplicando y por ende no sea efectiva.

Este Análisis busca generar bases para proponer una solución que permita que los artículos cumplan su función de manera clara y eficiente.

Caracterización del mecanismo

En primer lugar, resulta necesario definir y tener claro que el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal es un instrumento preventivo que busca poder garantizar que los bienes del contribuyente

puedan responder por las obligaciones tributarias mientras se define. A su vez, busca evitar que el contribuyente enajene, transfiera o grave sus bienes mientras se define la obligación tributaria, lo anterior protege el patrimonio público y permite que el recaudo sea efectivo.

Actualmente, esta disposición no puede aplicarse debido a la ausencia de reglamento, lo anterior hace que la DIAN solo puede actuar preventivamente cuando la obligación ya está en firme. Este proceso puede tardar demasiado tiempo, por lo que se genera un riesgo alto en la que los bienes pueden perderse.

3.1 Diagnóstico Institucional

El diagnóstico institucional se construyó a partir de revisión documental jurídica e institucional, observación directa no participante y consultas de verificación con funcionarios de la DIAN vinculados a procesos de cobranzas y gestión normativa.

Para ello se analizaron el Oficio DIAN 31635 de 2015, el Oficio 100208192-749 del 15 de mayo de 2026, la respuesta al radicado 000188 de 2026, la Resolución 4469 de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro, la *Cartilla de cobro persuasivo* —identificada con el código CT-COT-0147—, el procedimiento *Decretar medidas cautelares* —PR-COT-0327—, el procedimiento *Levantamiento de medidas cautelares* —PR-COT-0345— y el procedimiento *Recursos en sede administrativa* —PR-PEC-0117—, así como los formatos institucionales identificados en el estudio.

Estas fuentes se emplearon como mecanismo de contraste y comprensión operativa, sin incorporar información reservada, datos personales de contribuyentes ni expedientes concretos.

3.1.1 Estructura organizacional y Roles

A partir de la revisión realizada, se identifican distintas dependencias vinculadas con el ciclo del crédito fiscal, entre ellas fiscalización, liquidación, recursos jurídicos, recaudo y cobranzas, direcciones seccionales y entidades externas de registro. Sin embargo, en los documentos analizados no se advierte una ruta específica que articule esas dependencias para aplicar el aseguramiento patrimonial previsto en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario desde la etapa de determinación.

Por ello, la brecha institucional no se plantea como inexistencia absoluta de roles en la DIAN, sino como ausencia de una asignación procedimental específica para identificar el riesgo patrimonial, validar jurídicamente la medida, comunicarla a las entidades registrales, hacer seguimiento y ordenar su modificación o levantamiento cuando corresponda.

3.1.2 Procedimientos

La revisión de los procedimientos PR-COT-0327 y PR-COT-0345 muestra que la etapa de cobro coactivo cuenta con reglas operativas para el decreto, práctica y levantamiento de medidas cautelares. No obstante, no se identifica un procedimiento equivalente para activar medidas de aseguramiento patrimonial desde la etapa de determinación tributaria.

Asimismo, aunque el procedimiento PR-PEC-0117 regula actuaciones propias de la discusión administrativa, no se observa una conexión específica entre esa etapa y una ruta de protección patrimonial temprana. Tampoco se identifica un protocolo concreto para comunicar, registrar y hacer seguimiento a la inscripción prevista en los artículos 719-1 y 719-2 ante bancos, oficinas de registro, organismos de tránsito o cámaras de comercio.

3.1.3 Herramientas y Capacidad Técnica

Para realizar una operación efectiva del aseguramiento patrimonial se requiere de herramientas, a continuación, se describe lo que se encontró en la entidad:

En primera medida la DIAN maneja sistemas de información como el SIPAC que es un sistema de información para la gestión de cartera morosa y la administración de obligaciones tributarias, SISCOBRA que es utilizado para la gestión de obligaciones aduaneras y tributarias, OBLIGA funciona como un aplicativo interno que puede capturar y registrar las obligaciones que deben ser cobradas por la DIAN, en especial aquellas que no están en SIPAC o SISCOBRA. El problema es que estos no se encuentran integrados, lo que impide contar con un seguimiento interoperable de los bienes en estudio.

También se identificaron formatos institucionales de apoyo a la gestión administrativa, entre ellos los códigos FT-ADF-2346, FT-ADF-1958, FT-ADF-2318 y FT-ADF-1947. Para efectos de esta investigación, estos formatos se entienden como instrumentos internos de registro, control o trazabilidad documental. No obstante, su sola existencia no equivale a una ruta procedimental específica para activar, registrar y hacer seguimiento al aseguramiento patrimonial previsto en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario.

Adicional a esto, actualmente no existen herramientas que permitan hacer seguimiento de manera completa a los embargos y medidas cautelares desde que se inicia la determinación hasta que se realiza el cobro coactivo.

3.1.4 Recurso humano y competencias

El correcto funcionamiento de cualquier estrategia o actividad institucional no es únicamente técnico, el equipo humano que lo respalda también es fundamental. El personal con el que se cuenta, su conocimiento y su experiencia son muy importantes para que se realice de manera efectiva.

En este contexto se evidenció que los expedientes y recursos son asignados mediante formatos de reparto (FT-PEC-2744) pero existen limitaciones en el seguimiento y revisión de los procesos.

La disponibilidad de funcionarios en las áreas de fiscalización, recursos jurídicos y en la ejecución del cobro coactivo no es suficiente para cubrir todas las fases al mismo tiempo.

3.2 Diagnóstico Operativo

3.2.1 Brechas en el ciclo de crédito fiscal

Para identificar y comprender las dificultades en la gestión, es fundamental revisar el ciclo completo del crédito fiscal para identificar las brechas, este contempla en las siguientes tres fases y/o etapas principales:

- La primera es la fiscalización y determinación, en esta se emiten las liquidaciones y resoluciones. En esa no existen mecanismos preventivos que permitan afectar bienes desde el inicio del proceso que es la determinación oficial.
- La segunda es la discusión administrativa, en esta los recursos de reconsideración, reposición, apelación o revocatoria pueden tardar varios meses. Lo anterior permite al contribuyente que pueda transferir o vender sus bienes.
- Finalmente, en el cobro coactivo que es la tercera y última etapa, se evidencia que las medidas cautelares solo son aplicadas cuando la decisión queda en firme (Artículo 837 del Estatuto Tributario). Con esto se pierde la oportunidad y/o ventana preventiva que se buscaba con los artículos 719-1 y 719-2.

Este análisis muestra la falta de acciones preventivas en el inicio del proceso y las demoras en los procesos administrativos, genera dificultades que debilitan la capacidad de proteger el patrimonio.

3.2.2 Limitaciones legales

Las limitaciones legales representan un factor determinante en la aplicación de las disposiciones

- Como se ha mencionado durante la investigación, la ausencia del reglamento para los artículos 719-1 y 719-2 ha impedido que la DIAN pueda aplicarlos de forma preventiva. En realidad, es que estos artículos quedaron con intención legal, pero sin aplicación real.
- Como no existen procedimientos definidos, no hay responsabilidades y baja coordinación con otros actores, se generan riesgos jurídicos. Lo anterior debido a que no existen criterios claros sobre notificación, proporcionalidad y el alcance de estas medidas preventivas.
- Por último, la diferencia normativa existente entre la primera fase que es determinación la cual carece de herramientas preventivas y la última fase que es la de cobro si está operando. Lo anterior genera retrasos y disminuye la efectividad del aseguramiento del crédito fiscal.

En conclusión, las limitaciones que se evidencian en el tema legal también dificultan la generación de medidas preventivas debido a que sin procedimientos definidos no hay responsabilidades y por ende no hay aplicación real.

3.2.3 Impactos operativos y patrimoniales

En esta investigación se logra evidenciar que cuando no existen medidas preventivas que estén definidas de manera clara, los posibles efectos se dan tanto en los bienes de los contribuyentes como en la gestión del Estado que es el recaudo.

Se genera un riesgo de pérdida patrimonial debido a que los bienes del contribuyente pueden venderse o desaparecer antes de que se logre poner una medida preventiva, es decir que cuando se llega a cobrar ya no hay patrimonio para responder por la obligación.

Actualmente ni los contribuyentes ni otros actores tienen claro sobre los efectos que pueden generar las medidas precautorias. Esto generaría más conflictos legales.

También es muy importante tener presente el riesgo financiero para el estado, esto debido a que, si no se logra recaudar la obligación a tiempo, el estado pierde capacidad para proteger el patrimonio público.

3.2.4 Limitaciones técnicas y procedimentales

Aunque existen problemas legales, también existen fallas en las herramientas y procedimientos que deberían permitir un control real, pero sobre todo oportuno.

En la entidad no existe un sistema integrado que permita rastrear embargos y medidas precautorias de manera completa. Lo anterior genera que no se pueda tener una visión clara y ordenada de todo el proceso. No existe un seguimiento real.

Gran parte de la gestión depende de revisar documentos en físico y de la diligencia de los funcionarios. Existe una gran dependencia en el proceso del trabajo manual y ahí se generan demoras y aumenta el riesgo de errores.

Actualmente hay protocolos insuficientes en la entidad en lo referente a los registros en bancos, cámaras de comercio y demás entidades públicas. Estas fallas en la estandarización de los procesos abren vacíos para que el control no se realice de manera adecuada.

Adicionalmente no existen indicadores que permitan evaluar y hacer seguimiento a las acciones preventivas, verificar si son efectivas y a partir del análisis mejorar los procesos si es necesario.

El análisis adelantado en este capítulo deja en evidencia que es necesario establecer pautas básicas que funcionen como guía para una solución práctica. El objetivo es poner en marcha un mecanismo de aseguramiento patrimonial que no solo exista en la norma, sino que sea realmente útil y sobre todo efectivo. Para lograrlo, es fundamental que las entidades trabajen coordinadas y que exista un sistema de seguimiento en cada etapa. De esta manera se fortalece la protección temprana del crédito fiscal desde el inicio y, con el control y seguimiento constante, se pueden tomar decisiones más seguras y oportunas.

El análisis desarrollado en este capítulo se complementa con el **Anexo B**, el cual presenta el mapa de actores institucionales. Este anexo permite entender de manera más clara quiénes intervienen en el proceso del crédito fiscal, tanto dentro de la DIAN como en las entidades externas que participan en su gestión.

CAPÍTULO IV

Propuesta de Lineamientos para una futura solución Institucional

Después de analizar y generar el diagnóstico institucional y operativo del capítulo III, quedó en evidencia que el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal no ha sido efectivo debido a varios factores y aspectos, entre estos la ausencia de reglamentación, las grandes limitaciones tecnológicas y una baja disponibilidad de personal.

En este capítulo IV se proponen los lineamientos para la ruta institucional de protección temprana, orientados a asegurar los bienes desde la etapa de determinación antes de que la obligación esté en firme, contribuyendo a la efectividad del recaudo y a la protección del patrimonio público.

Se busca que esta gestión se centre en el caso, es decir que se mantenga un expediente único digital por contribuyente, que se registre cada actuación desde la detección hasta el cobro, que se pueda aplicar análisis de datos para segmentar y priorizar y que a su vez se pueda generar un seguimiento continuo a los compromisos. Esto permite que las acciones sean integrales y trazables evitando pérdidas de patrimonio por dispersión de información.

Tabla 1

Primera aproximación para la ruta institucional de protección temprana

Lineamiento	¿Cómo se concreta?	Indicador y meta inicial
Reglamentación de la medida	Definir causales de procedencia, actos susceptibles de inscripción, criterios de riesgo	Proyecto técnico elaborado o reglamento expedido. Meta: propuesta institucional estructurada.
	patrimonial, bienes objeto de afectación, límite de proporcionalidad, comunicación a registros, notificación al contribuyente, modificación y levantamiento de la medida.	
	Identificar actos de determinación notificados que, por cuantía, riesgo de insolvencia o posibilidad de disposición patrimonial, requieran análisis de protección temprana.	Casos priorizados con ficha de riesgo / actos identificados x 100. Meta inicial: 80 %.
Activación del caso		
Validación jurídica	Verificar competencia, motivación, debido proceso, proporcionalidad y límite del valor de los	Casos con validación jurídica / casos priorizados x 100. Meta: 100 %.

Lineamiento	¿Cómo se concreta?	Indicador y meta inicial
	bienes frente al monto de la obligación, conforme a la Sentencia C-485 de 2003.	
Coordinación registral	Establecer canales de comunicación con oficinas de registro, organismos de tránsito, cámaras de comercio y demás entidades competentes, según la naturaleza del bien.	Solicitudes con constancia de envío y seguimiento / solicitudes generadas x 100. Meta inicial: 90 %.
Seguimiento tecnológico	Registrar en expediente único digital las actuaciones desde la identificación del riesgo patrimonial hasta el levantamiento de la medida o el traslado a cobro.	Casos con trazabilidad completa / casos activados x 100. Meta inicial: 90 %.
Levantamiento o modificación	Definir causales de levantamiento por pago, revocatoria, reducción del valor, garantía suficiente o pérdida de fundamento jurídico de la medida.	Solicitudes resueltas dentro del término interno / solicitudes recibidas x 100. Meta inicial: 90 %.

Nota. Elaboración propia

4.1 Normatividad y procedimientos de la entidad

Para que una solución realmente funcione en la práctica, no es suficiente tenerla escrita como norma. Es fundamental que existan reglas claras, sin esto los artículos 719-1 y 719-2 se quedan en buenas intenciones, pero sin una aplicación real. Cuando se establece la reglamentación y se definen los procedimientos, estas medidas precautorias toman fuerza y se pueden poner en marcha de manera efectiva.

Para abordar esto, es necesario:

- Reglamentar artículos 719-1 y 719-2, estableciendo responsables, aplicación de medidas y bienes afectados.
- Crear protocolos internos para activar medidas precautorias desde la determinación tributaria, con registro inmediato y coordinación interinstitucional.
- Definir procedimientos para levantar o modificar medidas cuando el contribuyente pague, presente recursos o se extinga la obligación.

Con estas reglas definidas, la entidad (DIAN) podrá aplicar medidas preventivas de manera oportuna, evitando la pérdida de bienes y protegiendo los recursos del Estado.

4.2 Coordinación Institucional

Es pertinente señalar que de nada sirve tener herramientas si las áreas no trabajan en conjunto. La coordinación es lo que convierte las medidas en acciones reales y efectivas.

Por lo anterior es fundamental:

- Definir roles claros para cada dependencia: Recaudo y Cobranzas, Direcciones Seccionales, Fiscalización y Liquidación, y la Sede Administrativa.
- Coordinar con bancos y registros públicos, tránsito y cámaras de comercio, para que las medidas se registren y respeten de inmediato.
- Crear un comité de supervisión transversal que garantice la ejecución y trazabilidad de las medidas.

Con esta coordinación, las acciones serán más coherentes y rápidas, evitando que los contribuyentes dispongan de sus bienes antes de que se apliquen las medidas.

4.3 Herramientas y Aplicativos Tecnológicos

En la actualidad las herramientas tecnológicas son el motor que hace que los procedimientos sean ágiles y confiables. Sin sistemas integrados, cualquier acción se vuelve demorada.

Con este análisis es pertinente:

- Integrar SIPAC, SISCOBRA y OBLIGA para lograr un seguimiento interoperable de los bienes.
- Implementar tableros de control que generen alertas tempranas que permitan reaccionar ante riesgos.
- Crear indicadores de desempeño que midan porcentaje de bienes asegurados, tiempos de registro y reducción de riesgos patrimoniales.

Con estas herramientas, la DIAN tendrá una visión clara y en tiempo real del estado de los bienes, lo que facilitará decisiones seguras y oportunas.

4.4 Recurso Humano

Las normas y la tecnología no sirven de mucho si no hay personas preparadas para aplicarlas. El recurso humano es el corazón de todo el proceso por eso la efectividad de los lineamientos depende de que los funcionarios comprendan y adopten los nuevos procesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone lo siguiente:

- Implementar un plan de sensibilización a los funcionarios de la entidad sobre la importancia de la protección temprana y capacitarlos en derecho tributario, coordinación interinstitucional y herramientas.
- Asignar expedientes según el riesgo patrimonial y la capacidad de cada funcionario.
- Evaluar desempeño periódicamente y ajustar cargas de trabajo.
- Promover una cultura proactiva enfocada en proteger el crédito fiscal y el patrimonio público.

Un equipo capacitado y organizado permitirá aplicar las medidas de manera rápida y efectiva, reduciendo errores y retrasos. El cambio cultural garantiza que la implementación sea sostenible y que los funcionarios lo adopten de manera sencilla.

4.5 Implementación Operativa

Para que estos lineamientos funcionen y se puedan implementar de manera correcta, hay que establecer el flujo de acción que logre articular las tres etapas críticas del crédito fiscal, determinación, discusión y cobro coactivo.

1. En la fase de determinación es en la que se debe generar la protección temprana, en ella se debe evaluar el riesgo, se debe tomar la decisión de generar la medida precautoria, se debe procurar la inscripción oportuna en los registros externos y notificar al contribuyente.
2. En la fase de discusión se debe revisar los recursos y evaluar las pruebas y seguimiento de la medida.
3. En la Fase de Cobro coactivo se debe emitir el título ejecutivo, aplicar medidas adicionales en caso de ser necesario, se realiza el embargo, avalúo y el remate de bienes.

Figura 2.

Propuesta de articulación del proceso de determinación, discusión y cobro coactivo como mecanismo de aseguramiento patrimonial del crédito fiscal



Nota: Elaboración propia

Con la anterior ruta institucional, se busca contribuir a la protección de los bienes desde el inicio del proceso. Asimismo, se promueve la coordinación entre actores institucionales, así como la trazabilidad y el control de las actuaciones, lo cual permite la toma de decisiones oportunas. En este sentido, se fortalece la recuperación del crédito fiscal y la protección del patrimonio público.

4.6 Fases Implementación Futura

La implementación de la ruta institucional de protección temprana debe realizarse de manera gradual, para validar su viabilidad jurídica, operativa, tecnológica y presupuestal antes de un eventual escalamiento nacional. Para ello, se propone una ruta de cuatro fases, coherente con los tiempos previstos en el Anexo C:

- Fase 1. Validación normativa y procedimental (0 a 6 meses): revisión de lineamientos, identificación de ajustes internos y definición de procedimientos mínimos para activar la medida desde la etapa de determinación tributaria.
- Fase 2. Diagnóstico técnico y diseño operativo (6 a 12 meses): análisis de capacidades institucionales, aplicativos existentes, responsables, flujos de información, alertas y mecanismos de seguimiento.
- Fase 3. Implementación piloto (12 a 18 meses): aplicación controlada en direcciones seccionales seleccionadas, con el fin de medir tiempos, cargas operativas, trazabilidad y coordinación con entidades externas de registro.
- Fase 4. Ajustes y escalamiento institucional (18 a 24 meses): evaluación del piloto, ajustes jurídicos, procedimentales, tecnológicos y operativos, y definición de la implementación progresiva según capacidad institucional y disponibilidad presupuestal.

Desde el punto de vista presupuestal, la propuesta no supone una transformación tecnológica inmediata, sino el aprovechamiento inicial de capacidades existentes, como procedimientos, aplicativos internos, formatos, canales de coordinación y talento humano de las áreas involucradas. Los costos iniciales se concentrarían en ajustes procedimentales, capacitación, parametrización de alertas y pruebas

piloto. La integración tecnológica avanzada, los tableros de control o módulos especializados requerirían análisis técnico y disponibilidad presupuestal posterior.

Asimismo, la implementación exige gestión del cambio, pues puede generar resistencia por nuevas cargas, redistribución de responsabilidades y modificación de prácticas consolidadas. Para mitigar este riesgo, se propone avanzar mediante socialización interna, capacitación focalizada, pilotos controlados, acompañamiento jurídico y retroalimentación de los funcionarios responsables.

La propuesta de lineamientos se complementa con el Anexo C, que presenta el esquema visual y temporal de la ruta de implementación.

Limitaciones del estudio y líneas futuras de investigación

Este estudio tiene un alcance aplicado, cualitativo y predominantemente documental, complementado con observación directa no participante y consultas de verificación. Sus hallazgos se derivan del análisis normativo, jurisprudencial, doctrinal e institucional disponible, así como de información suministrada por dependencias de la DIAN. No obstante, los datos institucionales utilizados no fueron objeto de verificación independiente, auditoría externa ni trazabilidad caso a caso, por lo que no permiten medir con exactitud el monto efectivamente dejado de recaudar por la falta de aplicación de los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario.

Asimismo, la investigación no incorpora entrevistas estructuradas, encuestas, medición estadística del problema, análisis presupuestal detallado ni estudio técnico de interoperabilidad tecnológica. Por tanto, la propuesta formulada debe entenderse como una base técnico-jurídica de lineamientos mínimos para una futura solución institucional, no como un diseño definitivo de reglamentación, implementación tecnológica o costeo presupuestal.

Como líneas futuras de investigación se recomienda desarrollar estudios empíricos con trazabilidad individual entre actos de determinación, firmeza, ingreso a cartera, existencia de bienes, pagos, insolvencia y gestión de cobro. También sería pertinente realizar entrevistas estructuradas a funcionarios y entidades registrales, estimar costos de implementación, evaluar la viabilidad tecnológica

de alertas o módulos de seguimiento y diseñar pilotos institucionales que permitan medir la efectividad real de una ruta de protección temprana del crédito fiscal.

Conclusiones

Los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario existen en el ordenamiento jurídico colombiano, pero su aplicación ha sido limitada debido a la ausencia de reglamentación, procedimientos operativos y protocolos institucionales que permitan su implementación efectiva.

Se evidenció que la falta de coordinación entre las áreas internas de la DIAN y las entidades externas genera retrasos, debilita la gestión del proceso y dificulta la protección oportuna del crédito fiscal.

La DIAN no cuenta con sistemas plenamente integrados que permitan la trazabilidad y seguimiento de bienes sujetos a medidas de aseguramiento patrimonial, lo que incrementa el riesgo de pérdida de capacidad de recaudo.

Se determinó que la inoperancia del mecanismo de aseguramiento patrimonial del crédito fiscal se origina principalmente en factores normativos, administrativos e institucionales, más que en la inexistencia de la figura jurídica.

En respuesta a la pregunta de investigación, se concluye que los factores que han impedido la operatividad del mecanismo corresponden principalmente a vacíos reglamentarios, ausencia de definición de roles institucionales y debilidad en los mecanismos de coordinación interinstitucional.

En relación con los objetivos específicos, se concluye que el trabajo permitió: (i) establecer el marco normativo, jurídico y conceptual del aseguramiento patrimonial del crédito fiscal, (ii) identificar los roles institucionales y el ciclo del proceso tributario, y (iii) formular una propuesta de lineamientos orientados a la futura operatividad institucional del mecanismo.

Recomendaciones

Con base en los resultados de la investigación, se plantean las siguientes recomendaciones:

Fortalecer la reglamentación del mecanismo de aseguramiento patrimonial del crédito fiscal, definiendo procedimientos claros, competencias institucionales y criterios de aplicación dentro de la etapa de determinación tributaria.

Implementar mecanismos de articulación interinstitucional entre la DIAN y las entidades registrales, con el fin de mejorar la coordinación, trazabilidad y oportunidad en la protección de bienes.

Desarrollar e integrar sistemas tecnológicos que permitan el seguimiento y control de los bienes sujetos a medidas de aseguramiento, garantizando mayor eficiencia en la gestión del crédito fiscal.

Fortalecer la capacitación del talento humano de la DIAN, con el fin de mejorar la comprensión y aplicación de los mecanismos de protección patrimonial.

Adoptar la Ruta Institucional de Protección Temprana propuesta en la investigación como referente técnico para la mejora de la gestión institucional, respetando la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Departamento Administrativo de la Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Congreso de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones*. Secretaría del Senado. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de Colombia. (2002). *Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones*. Departamento Administrativo de la Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7260>

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49731>

Coripuna, J. A. (2006). Los principios y derechos del debido proceso en algunos casos de amparo en materia constitucional tributaria. En Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, *Jurisprudencia y doctrina constitucional tributaria* (pp. 299-338). Gaceta Jurídica.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-185 de 2002*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-185-02.htm>

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-485 de 2003*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-485-03.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Glosario del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG* (Versión 2).
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Glosario%2BMIPG%2BVer%25C3%25B3n%2B2.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento CONPES 3816: Mejora normativa: análisis de impacto*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2015). *Oficio No. 31635 de 2015, Radicado 2015032646*. Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2018). *Decretar medidas cautelares* (Procedimiento PR-COT-0327). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2022). *Levantamiento de medidas cautelares* (Procedimiento PR-COT-0345, versión 2). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2022). *Recursos en sede administrativa* (Procedimiento PR-PEC-0117, versión 8). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2024). *Cartilla de cobro persuasivo* (Código CT-COT-0147, versión 01). Proceso Cumplimiento de Obligaciones Tributarias.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2024). *Concepto No. 176[005322] de 2024*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2025). *Lineamientos para el inicio de la gestión de cobro coactivo y procedimientos administrativos* (Circular/Memorando interno No. 100153158-01081). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2026). *Respuesta al radicado 000188 de 2026* [Respuesta institucional].

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2026, 15 de mayo). *Oficio 100208192-749* [Respuesta institucional]. Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, División de Fiscalización y Liquidación Tributaria Extensiva. (2026, 30 de abril). *Oficio 105261513-000117* [Información estadística consolidada sobre actos administrativos definitivos notificados, vigencias 2025 y 2026]. Dirección Seccional de Impuestos de Cali.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, División de Fiscalización y Liquidación Tributaria Intensiva. (2026, 28 de abril). *Información estadística consolidada sobre actos administrativos, vigencias 2025 y 2026* [Correo electrónico institucional]. Dirección Seccional de Impuestos de Cali.

Mosquera Castillo, B., & Montes Velásquez, R. (2022). *Faltó el reglamento* [Ensayo]. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Subdirección de Cobranzas y Control Extensivo, Coordinación de Cobranzas.

Navas Rondón, C. (2013). *Derecho administrativo sancionador en las contrataciones del Estado: Responsabilidades y sanciones* (1.^a ed.). Gaceta Jurídica.

Piza Rodríguez, J. R. (Ed.). (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Universidad Externado de Colombia.

Piza Rodríguez, J. R., & Castro Arango, J. M. (2017). La aplicación de los tributos y el procedimiento de gestión. En J. R. Piza Rodríguez (Ed.), *Teoría del procedimiento tributario colombiano: Una visión crítica* (1.ª ed., pp. 13-48). Universidad Externado de Colombia.

Piza Rodríguez, J. R., & Castro Arango, J. M. (Eds.). (2023). *Una década de jurisprudencia tributaria (2012-2021)* (1.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.

Portilla, D. M. (2022). *Registro de medidas cautelares* [Ensayo]. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Subdirección de Recaudo y Cobranzas, Coordinación de Cobranzas.

Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto Ley 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. <https://www.suin-juriscol.gov.co>

Real Academia Española. (s. f.). *Patrimonio*. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 2 de julio de 2026, de <https://dle.rae.es/patrimonio>

Superintendencia de Notariado y Registro. (2017). *Resolución 4469 de 2017*.

ANEXOS

Anexo A

ANEXO 1. NORMOGRAMA

ASEGURAMIENTO PATRIMONIAL DEL CRÉDITO FISCAL

NIVEL JERÁRQUICO	NORMA / FUENTE	¿DE QUÉ TRATA?	PROBLEMA ESTRUCTURAL	IMPACTO EN LA OPERACIÓN INSTITUCIONAL (DIAN)
1	 Constitución Política Art. 29, 58, 95-9, 209, 338 y 363.	Es la norma superior. Establece principios como el debido proceso, la protección de la propiedad, el deber de contribuir al financiamiento del Estado y la legalidad tributaria.	 VACÍO REGLEMENTARIO No existe decreto reglamentario que permita operativizar de manera completa, clara y uniforme el aseguramiento patrimonial del crédito fiscal. Esto genera: - No hay procedimiento único y estandarizado. - No hay criterios técnicos definidos para su aplicación. - No hay coordinación efectiva con los registros públicos. - Riesgo de afectación de derechos y de inseguridad jurídica. - La medida no se aplica de forma efectiva en la práctica.	 NIVEL OPERATIVO ACTUAL La DIAN cuenta con herramientas parciales, pero no puede aplicar plenamente el mecanismo por falta de reglamentación.
2	 Sentencia C-485 de 2003 de la Corte Constitucional	La Corte avala la constitucionalidad de la inscripción de actos administrativos tributarios en registros públicos y reconoce la legitimidad de medidas orientadas a proteger anticipadamente el interés fiscal.		 Conceptos y lineamientos DIAN Han precisado el alcance jurídico del mecanismo, pero siempre condicionados a la inexistencia de reglamento.
3	 Ley 788 de 2002 Artículos 6 y 7	Incorpora al Estatuto Tributario los artículos 719-1 y 719-2, creando la figura de inscripción en proceso de determinación oficial y sus efectos.		 Sistemas de información Existen desarrollos internos para control y trazabilidad, pero no interoperado con registros públicos.
4	 Estatuto Tributario Artículos 719-1 y 719-2	Permite ordenar la inscripción de la liquidación oficial de revisión, liquidación de aforo o resolución sanción debidamente notificadas, según la naturaleza del bien y en los registros públicos correspondientes.		 Registros públicos La SNR creó el código registral (Res. 4469 de 2017), pero su uso es limitado por la falta de reglas del juego completas.
5	 Régimen procedimental relacionado Art. 87 CPACA y arts. 829 y 837 Estatuto Tributario	Regulan el desarrollo del proceso tributario y las medidas que se pueden adoptar en cada etapa, especialmente las orientadas al cobro coactivo.		 Coordinación interinstitucional No existe un protocolo formal entre DIAN – SNR – Entidades financieras para la ejecución de la medida.
6	 Vacío reglamentario identificado Reglamento del Gobierno Nacional pendiente de expedición	A la fecha no existe decreto reglamentario que defina el procedimiento, responsables, criterios técnicos, bienes susceptibles de inscripción, forma de comunicaciones con registros públicos, proporcionalidad y levantamiento de la medida.		 Procesos de fiscalización y cobro La medida debería proteger el crédito fiscal desde etapas tempranas, pero su aplicación es excepcional y no estandarizada.
7	 Desarrollo registral parcial Resolución 4469 de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro	Se creó un código registral para la inscripción de la liquidación oficial de revisión vinculada a los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario.		RESULTADO ACTUAL Existe la norma, existe la necesidad y existen herramientas parciales, pero no existe la reglamentación que hace posible su aplicación efectiva, uniforme y segura. 
8	 Interpretación administrativa Oficios y conceptos DIAN relacionados con aseguramiento patrimonial, medidas cautelares e inscripción registral	La DIAN ha emitido conceptos y lineamientos que orientan la aplicación, pero reconoce que sin reglamentación expresa no es posible aplicar el mecanismo de manera plena.		
9	 Instrumentos operativos institucionales Manuales, procedimientos internos, formatos, sistemas de información y ruta institucional	Incluyen mecanismos de reparto, coordinación entre áreas, fiscalización, jurídica y cobro e interacción con entidades registrales.		



MENSAJE CENTRAL

El aseguramiento patrimonial del crédito fiscal está legalmente previsto, es necesario y su correcta aplicación depende de la expedición del reglamento pendiente por parte del Gobierno Nacional.



La solución estructural es la expedición del reglamento pendiente.

Anexo B

ANEXO 2. MAPA DE ACTORES

ASEGURAMIENTO PATRIMONIAL DEL CRÉDITO FISCAL



FLUJOS DE RELACIÓN ENTRE ACTORES

Así se conectan los actores en el sistema



CONVENCIONES

→ Relación normativa / dirección - - - Relación de coordinación ↔ Relación operativa

LECTURA DEL MAPA

- Existe un marco normativo y políticas definidas.
- Hay capacidad institucional, pero no está articulada ni estandarizada.
- Muchos actores se ven afectados por la falta de medidas preventivas oportunas.
- Resultado:** el sistema opera de forma fragmentada, lo que impide que el aseguramiento patrimonial sea efectivo en la etapa de determinación.

→ Afectación / impacto

Anexo C

ANEXO 3. LINEAMIENTOS DE SOLUCIÓN

ASEGURAMIENTO PATRIMONIAL DEL CRÉDITO FISCAL



La implementación de estos lineamientos permitirá a la DIAN actuar de manera preventiva, uniforme y efectiva, garantizando la protección del patrimonio estatal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

DIAN
POR UNA COLOMBIA MÁS HONESTA

ANEXO 3. LINEAMIENTOS DE SOLUCIÓN

DIAGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN POR FASES



Anexo D. Glosario

Glosario de conceptos centrales de la investigación

Concepto	Definición operativa en la investigación	Fuente base
Aseguramiento patrimonial del crédito fiscal	Mecanismo jurídico-administrativo orientado a preservar bienes del contribuyente para que puedan respaldar el pago futuro de una obligación tributaria determinada. En esta investigación se entiende como una herramienta preventiva entre la determinación oficial y el cobro coactivo.	Congreso de Colombia (2002); Corte Constitucional (2003); DIAN (2015).
Crédito fiscal	Acreencia a favor del Estado derivada de una obligación tributaria. Puede encontrarse en etapa de determinación, discusión o cobro, y su protección busca evitar que, al momento de hacerse exigible, no existan bienes suficientes para satisfacerla.	Presidencia de la República de Colombia (1989); DIAN (2015).
Determinación tributaria	Fase del procedimiento tributario en la que la administración verifica, modifica o establece oficialmente una obligación fiscal. Comprende actuaciones de fiscalización, liquidación oficial y sanción, según corresponda.	Presidencia de la República de Colombia (1989); Piza Rodríguez y Castro Arango (2017).
Discusión administrativa	Etapas en la que el contribuyente controvierte ante la administración los actos tributarios de determinación o sanción, mediante los recursos legalmente procedentes.	Presidencia de la República de Colombia (1989); Piza Rodríguez y Castro Arango (2017).
Cobro coactivo	Procedimiento administrativo mediante el cual la entidad pública exige directamente el pago de obligaciones claras, expresas y exigibles, sin acudir inicialmente a un juez. En materia tributaria permite librar mandamiento de pago y decretar medidas cautelares.	Presidencia de la República de Colombia (1989); DIAN (2018).

Medidas cautelares tributarias	Actuaciones preventivas o de aseguramiento que buscan evitar que el cobro de una obligación fiscal se frustre. En el procedimiento tributario comprenden, entre otras, el embargo y secuestro de bienes del deudor, según la etapa y los presupuestos legales aplicables.	Presidencia de la República de Colombia (1989); DIAN (2018).
Inscripción registral	Anotación en un registro público que da publicidad jurídica a un acto, medida o situación respecto de un bien. En el trabajo se refiere al instrumento previsto por el artículo 719-1 del Estatuto Tributario para afectar bienes al pago de obligaciones tributarias determinadas.	Congreso de Colombia (2012); Presidencia de la República de Colombia (1989).
Registros públicos	Sistemas oficiales en los que se inscriben actos, derechos o medidas relacionados con bienes o personas, con efectos de publicidad, trazabilidad y oponibilidad. En la investigación comprenden registros inmobiliarios, mercantiles, automotores y otros aplicables según la naturaleza del bien.	Congreso de Colombia (2012); Presidencia de la República de Colombia (1989).
Omisión reglamentaria	Falta de expedición del reglamento necesario para hacer aplicable una norma legal que remite a regulación posterior. En el proyecto se refiere a la ausencia de reglas que definan cómo ejecutar la inscripción prevista en los artículos 719-1 y 719-2 del Estatuto Tributario.	Asamblea Nacional Constituyente (1991); DIAN (2015); DIAN (2026).
Potestad reglamentaria	Facultad del Presidente de la República para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. En esta investigación explica por qué la operatividad de los artículos 719-1 y 719-2 depende de un desarrollo reglamentario.	Asamblea Nacional Constituyente (1991).

Coordinación interinstitucional	Deber de las autoridades de actuar de manera articulada para cumplir los fines estatales. En el proyecto se refiere a la necesidad de coordinación entre la DIAN, oficinas de registro, organismos de tránsito, cámaras de comercio y demás entidades que puedan intervenir en la inscripción de la medida.	Asamblea Nacional Constituyente (1991); Congreso de Colombia (1998); Congreso de Colombia (2011).
Interoperabilidad registral	Capacidad institucional y tecnológica para facilitar el intercambio de información entre entidades y registros públicos, con el fin de mejorar la trazabilidad, comunicación o inscripción de actuaciones relacionadas con bienes. En la propuesta permite reducir tiempos, errores y pérdida de oportunidad en la protección del crédito fiscal.	Congreso de Colombia (2012); Departamento Nacional de Planeación (2014).
Protección temprana	Intervención institucional anticipada orientada a identificar y reducir riesgos de pérdida patrimonial antes de que el crédito fiscal llegue al cobro coactivo. En el proyecto opera como eje de la ruta propuesta para conectar fiscalización, determinación, discusión y cobro.	Congreso de Colombia (2002); Corte Constitucional (2003); DIAN (2015).
Despatrimonialización	Para efectos de esta investigación, se emplea esta expresión en sentido operativo para referirse al riesgo de disminución, transferencia, ocultamiento o gravamen de bienes del contribuyente durante la etapa de discusión administrativa o judicial, con posible afectación de la garantía patrimonial del crédito fiscal. No se utiliza como categoría dogmática autónoma, sino como una descripción funcional del riesgo que busca prevenir el aseguramiento patrimonial.	Real Academia Española (s. f.); elaboración propia a partir del análisis del riesgo patrimonial en el ciclo de determinación, discusión y cobro.

Ruta institucional de protección temprana	Propuesta operativa del proyecto que organiza alertas, responsables, momentos de actuación, coordinación interinstitucional y seguimiento para proteger anticipadamente el crédito fiscal. No sustituye la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, sino que plantea lineamientos mínimos para una implementación futura.	Elaboración propia con fundamento en Congreso de Colombia (2002), Corte Constitucional (2003), DIAN (2015) y DIAN (2026).
---	--	---

Nota. Elaboración propia a partir del marco normativo, jurisprudencial, doctrinal e institucional revisado en la investigación. DIAN significa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La RAE no se utiliza como fuente principal para conceptos jurídicos o dogmáticos; su uso queda limitado, de manera subsidiaria, a la expresión “despatrimonialización”, por no haberse identificado una definición específica en la doctrina institucional de la DIAN ni en las fuentes normativas revisadas.