



Bogotá D.C.,

Señora

**ADRIANA MÁRQUEZ ROJAS**

CC 52927330

Correo electrónico: [admarquezr@unal.edu.co](mailto:admarquezr@unal.edu.co)

**ASUNTO:** Consulta firmeza de las multas por infracciones al CNSCC. Radicado 2024ER00432001.

### CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER00432001 del 07 de febrero de 2024
Descriptor general	Obligaciones no tributarias.
Descriptores especiales	Derecho tributario, derecho administrativo, cobro coactivo, título ejecutivo.
Problemas jurídicos	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿La firmeza de la multa constituye un acto administrativo ficto o presunto para la constitución del título ejecutivo y el inicio de la acción de cobro o es un acto de policía ficto o presunto?</li><li>2. ¿Basta con el paso del tiempo que indica el artículo 47 de la Ley de Seguridad Ciudadana para que las Secretarías de Hacienda y/o responsables del cobro persuasivo/coactivo, inicien la acción de cobro?</li><li>3. En caso contrario ¿Quién debe declarar la firmeza del comparendo para el inicio de la acción de cobro, teniendo en cuenta la prohibición expresa de la Ley a inspectores de policía de iniciar por la multa proceso verbal abreviado?</li></ol>
Fuentes formales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constitución Política de Colombia.</li><li>• Estatuto Tributario.</li><li>• Leyes 1437 de 2011, 1801 de 2016 y 2197 de 2022.</li><li>• Decreto Distrital 289 de 2021.</li><li>• Resolución SDH 000247 de 2022.</li></ul>

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA.

A través del radicado 2024ER00432001 del 07 de febrero de 2024, la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda recibió solicitud de concepto jurídico con el fin de dar respuesta a los siguientes interrogantes:

*“1. ¿la firmeza de la multa constituye un acto administrativo ficto o presunto para la constitución del título ejecutivo y el inicio de la acción de cobro o es un acto de policía ficto o presunto?*

*2. ¿Basta con el paso del tiempo QUE INDICA EL ARTÍCULO 47 DE LA Ley de Seguridad Ciudadana para que las Secretarías de Hacienda y/o responsables del cobro persuasivo/coactivo, inicien la acción de cobro?*



3. En caso contrario ¿Quién debe declarar la firmeza del comparendo para el inicio de la acción de cobro, teniendo en cuenta la prohibición expresa de la Ley a inspectores de policía de iniciar por la multa proceso verbal abreviado?”

## CONSIDERACIONES.

Para la expedición del concepto jurídico solicitado, se analizarán los siguientes aspectos: (i) los actos administrativos fictos o presuntos; (ii) la firmeza de las sanciones impuestas por violación a las normas del CNSCC; (iii) el proceso de cobro coactivo de las obligaciones no tributarias en el Distrito Capital; y (iv) conclusiones.

### 1. Los actos administrativos fictos o presuntos.

En relación con los actos administrativos fictos o presuntos, la jurisprudencia del Consejo de Estado los ubica en el marco de las solicitudes particulares efectuadas a la Administración, sobre las que trascurre un tiempo determinado y aquella no manifiesta su voluntad, ante lo cual se deriva como consecuencia jurídica el nacimiento de un acto ficto que por regla general contiene una decisión desfavorable a las pretensiones del peticionario, salvo disposición en contrario.

Así lo mencionó la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” en providencia del 21 de abril de 2016<sup>1</sup>:

*(...) Se tiene que el silencio administrativo constituye para la Administración «...el deber de pronunciarse sobre las cuestiones que se le plantean...»; y para el administrado, el «...mecanismo de sanción morosa...» que le garantiza el ejercicio del derecho constitucional de petición y el acceso a la administración de justicia. En el régimen jurídico colombiano el silencio administrativo puede ser positivo o negativo, siendo este último la regla general, que nace como una ficción de carácter legal y ha sido definida en el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo. **De la transcripción del precitado artículo se desprende que cuando transcurre un determinado tiempo y la Administración no manifiesta su voluntad respecto de una solicitud en particular, de forma definitiva, se presume la existencia de un acto ficto que contiene una decisión desfavorable a las pretensiones del peticionario.** Dicha decisión tiene inmersa una facultad en cabeza del administrado de i) esperar a que la administración algún día se pronuncie, ii) hacer uso de los recursos en contra del acto ficto, o iii) formular a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la demanda en contra del acto presunto. NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Tercera de 8 de marzo de 2007, Rad. 14850. (...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)*

Específicamente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>2</sup> enmarcó las anteriores premisas en sus artículos 83 (silencio negativo), 84 (silencio positivo), 85 (procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo) y 86 (silencio administrativo en recursos).

En cuanto a la firmeza de los actos administrativos, el artículo 87 *ibidem* establece que aquellos adquieren esa connotación:

<sup>1</sup> Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ. Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00632-01(2436-14). Actor: ENRIQUE DE JESUS ARZUZA MOLINARES. Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO – CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL ATLANTICO. Tema: Ley 1437 de 2011 Configuración del acto ficto o presunto producto del silencio administrativo negativo. Auto Interlocutorio O-0150-2016.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011.

“1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

**5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.** (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Ahora bien, en este punto es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 *eiusdem*, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -CNSCC, la Parte Primera del CPACA<sup>3</sup> no es aplicable al acto de policía ni a los procedimientos de policía, que por su misma naturaleza preventiva requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia.

Es decir que las normas del CPACA anteriormente referenciadas no serían aplicables a los actos y procedimientos de policía, ya que se encuentran contenidas en su Parte Primera, mientras que por disposición expresa del artículo 4 del CNSCC, las disposiciones de la Parte Segunda del CPACA, a saber, la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de sus Funciones Jurisdiccional y Consultiva<sup>4</sup>, se aplican a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del artículo 105 del CPACA, esto es, “*Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley*”.

## **2. La firmeza de las sanciones impuestas por violación a las normas del CNSCC**

El artículo 218 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)<sup>5</sup>, define la orden de comparendo como “*la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva*”, la cual se impone conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 219 *ibidem*, a través de dos clases de procesos definidos en el artículo 221 *eiusdem*, verbal inmediato y verbal abreviado.

Como lo ha sostenido reiteradamente la Corte Constitucional, esta facultad se desprende del derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, definida como una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado corresponden al denominado derecho administrativo sancionador.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Artículos 1 a 102.

<sup>4</sup> Artículos 103 y siguientes.

<sup>5</sup> Ley 1801 de 2016.

<sup>6</sup> Cfr. Sentencias C-818 de 2005, C-600 de 2019, C-044 de 2023, entre otras.

De otra parte, en relación con la firmeza de las sanciones policivas derivadas de comportamientos contrarios a la convivencia de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, el artículo 223 del CNSCC definió las etapas que se deben agotar en el procedimiento verbal abreviado, para lo cual en su parágrafo 3 advirtió que:

*“PARÁGRAFO 3o. Si el infractor o perturbador no cumple la orden de Policía o la medida correctiva, la autoridad de Policía competente, por intermedio de la entidad correspondiente, podrá ejecutarla a costa del obligado, si ello fuere posible. **Los costos de la ejecución podrán cobrarse por la vía de la jurisdicción coactiva**”.* (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

En concordancia con tales premisas, el artículo 223 A del CNSCC, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2197 de 2022 y corregido por el artículo 25 del Decreto 207 de 2022, indicó el procedimiento que se debe seguir para la imposición de multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, especificando en sus literales e) y j) lo siguiente:

*“e) **Firmeza de la multa señalada en orden de comparendo**. No objetada, una vez vencidos los cinco (5) días posteriores a la expedición de la orden, **la multa queda en firme, pudiéndose iniciar el cobro coactivo**, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. (...)*

*“j) Reiteración del mismo comportamiento contrario a la convivencia. La reiteración de un comportamiento contrario a la convivencia cuya medida corresponda a multa, **dentro del año siguiente a la firmeza de la primera medida, dará lugar a que su valor se aumente en un 75%, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de esta Ley**. Quien reitere después de un año en un comportamiento contrario a la convivencia, la multa general que se le imponga deberá ser incrementada en un cincuenta por ciento (50%)”.* (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

A su turno, el artículo 182 del CNSCC señaló cuáles son las consecuencias derivadas de la mora en el pago de las multas por infracciones policivas, de este modo:

*“**ARTÍCULO 182. CONSECUENCIAS POR MORA EN EL PAGO DE MULTAS.** El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente. Así mismo se reportará el Registro Nacional de Medidas Correctivas, el cual será consultado por las entidades públicas, de conformidad con las normas vigentes.*

***Si transcurridos noventa días desde la imposición de la multa sin que esta hubiera sido pagada se procederá al cobro coactivo, incluyendo sus intereses por mora y costos del cobro coactivo**”* (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Así las cosas, una vez transcurridos noventa (90) días desde la imposición de una multa por infracciones al CNSCC sin que se hubiere pagado la misma, se activa la competencia de la jurisdicción coactiva para lograr su recaudo efectivo y eficiente.

### **3. El proceso de cobro coactivo de las obligaciones no tributarias en el Distrito Capital.**

En el caso del Distrito Capital, la función de cobro coactivo se encuentra regulada por el Decreto Distrital 289 de 2021 “*Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de*

*Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”, donde se señala que el proceso de cobro se compone de tres etapas, a saber: a) Determinación del debido cobrar; b) Cobro persuasivo; y c) Cobro coactivo<sup>7</sup>. En cuanto a la primera etapa, el artículo 3 la describe de este modo:

**“Artículo 3º.- Determinación del debido cobrar.** *En esta etapa se verifican las acreencias pendientes de pago a favor de las entidades del sector central de la Administración Distrital, las localidades, y las generadas por infracciones al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

*Comprende la identificación de las acreencias pendientes de pago, su exigibilidad, la ocurrencia o existencia de hechos que den lugar a la interrupción o suspensión de la prescripción y la validación de los títulos ejecutivos correspondientes”.* (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Como se puede evidenciar, para proseguir con las siguientes etapas es imperativo tener constituido el título ejecutivo, para lo cual el artículo 4 señaló cuáles son las características que debe tener el mismo, así:

**“Artículo 4º.- Constitución del Título Ejecutivo.** *Constituye título ejecutivo todo documento expedido por la autoridad competente, debidamente ejecutoriado que impone, a favor de una entidad pública, la obligación de pagar una suma líquida de dinero y que presta mérito ejecutivo cuando se dan los presupuestos contenidos en la ley. Se incluyen dentro de este concepto los documentos previstos como título ejecutivo en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional y en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011.*

*Para el cobro de las rentas o caudales públicos, la entidad distrital acreedora será la responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible. Para efectos de la conformación del título ejecutivo enténdase por:*

**Obligación Clara:** *Es aquella que contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: i) naturaleza o concepto de la obligación, ii) el deudor identificado de manera clara e inequívoca, iii) el acreedor de la obligación.*

**Obligación expresa:** *Es aquella que contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada o especificada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad. Las entidades distritales deberán incluir en el respectivo título ejecutivo, además del valor de la obligación, la mención de los intereses a cobrar, de conformidad con la normativa vigente.*

**Obligación exigible:** *Es aquella que no está sujeta a plazo o condición para hacer efectivo su cobro. Tratándose de actos administrativos se requiere que se encuentre concluido el proceso administrativo y que no hayan perdido su ejecutoria por las causas establecidas en la Ley 1437 de 2011”.*

Consecutivamente se debe proseguir con la etapa de cobro persuasivo, definida en su artículo 5 como “*la actuación administrativa mediante la cual, la entidad de derecho público acreedora, invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones y solucionar el conflicto de manera consensuada y beneficiosa para las partes, con el fin de evitar el inicio del proceso de cobro coactivo*”.

---

<sup>7</sup> Artículo 2.

Agotado lo anterior, en caso de no obtener el pago de la obligación, el artículo 6 exige continuar con la etapa de cobro coactivo que *“Comprende el conjunto de actuaciones de orden procesal, realizadas por la entidad distrital competente, encaminadas a hacer efectivo el pago de las obligaciones dinerarias a favor de la Administración Distrital, mediante la ejecución forzada del crédito”*.

Así las cosas, en materia de cobro persuasivo de obligaciones no tributarias, como es el caso de las multas por infracciones al CNSCC, el literal b) del artículo 10 del Decreto citado dispuso que esa labor le corresponde desarrollarla a la Subsecretaría de Gestión Institucional de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, precisando que la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda podrá asumir esta competencia, de manera gradual y selectiva, previa realización de los respectivos estudios técnicos.

En concordancia con el artículo 11 *ibidem*, la etapa de cobro persuasivo debe tener una duración máxima de cuatro (4) meses a partir de la exigibilidad de la obligación, y al vencimiento de este término, si no se logra el pago de la obligación, la Entidad competente deberá remitir el título ejecutivo con su respectiva constancia de ejecutoria a la Dirección Distrital de Cobro - Subdirección de Cobro No Tributario, con una antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro, que en ningún caso podrá superar tres (3) años contados a partir de la fecha de ejecutoriedad del título para iniciar el cobro coactivo.

De este modo, el artículo 12 *ejusdem* asignó la competencia para el cobro coactivo de las acreencias no tributarias, a la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, salvo que esta función se haya asignado mediante norma a otra Entidad.

Dicha labor encuentra su desarrollo específico en la Resolución SDH-000247 de 2022 *“Por la cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda”*, en cuyo artículo 18 se definieron cuáles son los requisitos de procedibilidad del título ejecutivo de obligaciones no tributarias, así:

**“ARTÍCULO 18. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO DE OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS.** *Las entidades distritales de los sectores central y localidades, antes de remitir un título ejecutivo para cobro coactivo a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro debe verificar que el mismo contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible.*

*La Subdirección de Cobro No Tributario y la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro realizarán el análisis de los documentos remitidos a cobro coactivo, con el fin de establecer que cumplen con los siguientes requisitos:*

**1. Que los actos o documentos que constituyen el título ejecutivo se encuentren debidamente notificados y ejecutoriados, de conformidad con lo establecido en las normas especiales que regulan los diferentes tipos de obligaciones no tributarias, con los soportes respectivos, en los que se identifique de manera expresa la dirección de notificación del deudor.**

**2. Los actos o documentos que conforman el título ejecutivo deben estar completos.**

3. De acuerdo con el tipo de obligación, que obre la respectiva constancia de ejecutoria del título ejecutivo, expedida por la entidad que lo profirió, cual es el documento en el cual se exprese de manera clara la fecha en la que se hace exigible la obligación.

4. Si el título ejecutivo se conforma por fotocopias, éstas deben ser legibles y contener en cada folio la constancia de que es fiel copia tomada del original que reposa en los archivos de la entidad correspondiente. En caso de sentencias debe aportarse en copia auténtica con constancia de notificación y ejecutoria.

5. El título ejecutivo debe indicar de manera clara los datos completos del deudor de la obligación no tributaria: nombre de la persona o razón social y documento de identificación válido en Colombia.

6. Tratándose de establecimientos de comercio que no constituyen una persona jurídica, la obligación se debe imponer a la persona natural propietaria del establecimiento o al responsable, indicándose el nombre completo y la identificación de la persona o personas contra quién se librará la orden de pago y, en el caso de ser persona jurídica, deberá indicarse de manera clara e inequívoca si el deudor es la sociedad, o la sociedad y el representante legal, o sólo en contra del representante legal como persona natural; es necesario hacer claridad sobre la solidaridad o la divisibilidad de la obligación.

7. Si en un mismo título ejecutivo se obliga a dos o más personas, se deberá aclarar si la obligación es individual o solidaria, especificando cuánto le corresponde pagar a cada uno de los deudores.

8. La parte considerativa del título ejecutivo debe guardar coherencia con la parte resolutive.

El servidor público de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro responsable de esta labor diligenciará el formato "Requisitos de procedibilidad título ejecutivo hoja de control " que se encuentra en el módulo estudio de procedibilidad del Sistema de Información Financiera de la Secretaría Distrital de Hacienda establecido para el efecto.

**PARÁGRAFO. Si los documentos remitidos a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro no reúnen las condiciones necesarias para librar el mandamiento de pago serán devueltos de manera inmediata a la entidad de origen a fin de que sean subsanados o aclarados. Superada tal situación, la entidad deberá remitir los documentos nuevamente para adelantar el proceso de cobro coactivo.**

Los requerimientos que en este sentido realice la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro deberán subsanarse de forma inmediata, de manera que el envío del título ejecutivo para cobro coactivo se haga respetando el término previsto en el artículo 11 del Decreto Distrital 289 de 2021, con el fin de evitar la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro". (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

De manera que si los documentos remitidos a la Subdirección de Cobro No Tributario no cumplen con las condiciones para librar mandamiento de pago, esta última debe proceder a la devolución de la documentación para que la entidad distrital subsane lo pertinente, en procura del cumplimiento de los principios de debido proceso, eficacia y coordinación.

Lo anterior como quiera que en virtud de lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el debido proceso es un principio constitutivo de las actuaciones administrativas, que exige que estas se adelanten de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Así las cosas, cualquier omisión o irregularidad en el proceso de cobro coactivo podría conllevar a una violación al debido proceso, para lo cual la autoridad competente debe sanear las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa, en desarrollo del principio de eficacia consagrado en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

De no ser así, esta situación podría conllevar a la nulidad del acto administrativo, cuya acción se encuentra consagrada en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011 y procede cuando los actos administrativos han sido expedidos “*con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió*”<sup>8</sup>.

De otro lado, no se puede perder de vista que al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Distrital 289 de 2021, la etapa de cobro coactivo se debe desarrollar de acuerdo con lo establecido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, así como las remisiones normativas que en él se establezcan, y en lo señalado en los artículos 5º, 8º, 9º y 17 de la Ley 1066 de 2006. Para los aspectos no contemplados en el Estatuto Tributario Nacional, se aplicarán las reglas previstas en la Ley 1437 de 2011 y en su defecto, en el Código General del Proceso en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Es así que el artículo 99 del CPACA, se encargó de especificar cuáles son los documentos que prestan mérito ejecutivo y facultan a la administración para dar inicio al proceso de cobro coactivo:

**“ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO.** Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

**1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.**

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.” (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

<sup>8</sup> Ibidem, artículo 137 inciso segundo.

A su turno, el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional indicó cuando se deben entender ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al proceso de cobro coactivo, así:

**“ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS.** *Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

1. *Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
2. *Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
3. *Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
4. *Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.”*  
(Subraya y negrilla ajenas al texto original)

## **CONCLUSIONES.**

Conforme a lo anteriormente expuesto, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados, en los siguientes términos:

*“1. ¿la firmeza de la multa constituye un acto administrativo ficto o presunto para la constitución del título ejecutivo y el inicio de la acción de cobro o es un acto de policía ficto o presunto?”*

El ordenamiento jurídico colombiano contempla la figura de los actos administrativos fictos o presuntos, únicamente para aquellas solicitudes particulares efectuadas a la Administración sobre las que transcurre un tiempo determinado y aquella no manifiesta su voluntad, ante lo cual se deriva como consecuencia jurídica el nacimiento de un acto ficto que por regla general contiene una decisión desfavorable a las pretensiones del peticionario, salvo disposición en contrario.

En el caso de las multas impuestas por infracciones al CNSCC, no se está frente a una solicitud efectuada por el ciudadano ante la administración, como sujeto activo que reclama algún derecho, sino como sujeto pasivo de una sanción derivada del *ius puniendi* estatal. Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica, no es posible homologar los efectos jurídicos de los actos administrativos fictos o presuntos a las multas por infracciones al CNSCC.

De modo que para la constitución del título ejecutivo que de lugar al inicio de la acción de cobro ante la Subdirección de Cobro No Tributario de esta Secretaría, la autoridad de policía debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 99 del CPACA, el artículo 4 del Decreto Distrital 289 de 2021, y además remitir la documentación con el cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 18 de la Resolución SDH-000247 de 2022.

*“2. ¿Basta con el paso del tiempo que indica el artículo 47 de la Ley de Seguridad Ciudadana para que las Secretarías de Hacienda y/o responsables del cobro persuasivo/coactivo, inicien la acción de cobro?”*

El término para remitir el título ejecutivo con su respectiva constancia de ejecutoria de las multas por infracciones al CNSCC para dar inicio al proceso de cobro coactivo, es el contenido en el artículo 11 del Decreto Distrital 289 de 2021, el cual indica que la entidad competente debe entregar dicha documentación a la Dirección Distrital de Cobro - Subdirección de Cobro No Tributario, con una antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro, que en ningún caso podrá superar tres (3) años contados a partir de la fecha de ejecutoriedad del título para iniciar el cobro coactivo.

Adicionalmente, el artículo 182 del CNSCC señaló una vez transcurridos noventa (90) días desde la imposición de una multa por infracciones al CNSCC, sin que se hubiere pagado la misma, se debe proceder al cobro coactivo, de manera que no basta con el paso del tiempo para iniciar la acción de cobro, sino que la misma está sujeta a unos términos perentorios.

Es decir que, una vez constituido el título ejecutivo como consecuencia de la imposición de la multa y la plena observancia del procedimiento definido en las normas ya citadas, es imperativo dar aplicación a las normas que en materia de administración y cobro de cartera se han proferido en el Distrito Capital, pues el cobro coactivo de las multas por infracciones al CNSCC no es incompatible con tales disposiciones, sino que por el contrario, lo complementan y contribuyen a que cumpla su cometido, de modo tal que se deben surtir todas las etapas del proceso de cobro bajo las reglas definidas en el Decreto Distrital 289 de 2021 y la Resolución SDH-000247 de 2022.

*“3. En caso contrario ¿Quién debe declarar la firmeza del comparendo para el inicio de la acción de cobro, teniendo en cuenta la prohibición expresa de la Ley a inspectores de policía de iniciar por la multa proceso verbal abreviado?”*

Para efectos de dar inicio al proceso de cobro coactivo, el numeral 1 del artículo 18 de la Resolución SDH-000247 de 2022 exige como requisito de procedibilidad del título ejecutivo para las obligaciones no tributarias, *“Que los actos o documentos que constituyen el título ejecutivo **se encuentren debidamente notificados y ejecutoriados**, de conformidad con lo establecido en las normas especiales que regulan los diferentes tipos de obligaciones no tributarias, con los soportes respectivos, en los que se identifique de manera expresa la dirección de notificación del deudor.”* (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Lo anterior en concordancia con el numeral 1 del artículo 99 del CPACA, el cual indica que presta mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, *“**Todo acto administrativo ejecutoriado** que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley”*. (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Es decir que para la firmeza del comparendo debe tenerse en cuenta su ejecutoria conforme a las causales definidas en el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional en concordancia



con el artículo 87 del CPACA, circunstancia que debe declarar la autoridad de policía que impone la sanción por infracción al CNSCC.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Firmado digitalmente  
por ESPERANZA ALCIRA  
CARDONA HERNANDEZ

**ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ**

Directora Jurídica

[radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Revisado por:	Marcela Gómez Martínez – Subdirectora Jurídica de Hacienda	 Firmado digitalmente por Marcela Gómez Martínez Fecha: 2024.02.21 16:16:47 -05'00'	21 de febrero de 2024
Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado	 Firmado digitalmente por Guillermo Alfonso Maldonado Sierra Fecha: 2024.02.21 16:08:04 -05'00'	21 de febrero de 2024

