

**Bogotá D.C.**

Doctora  
YULLY ANDREA CARREÑO OBANDO  
Inspectora Distrital de Policía AP25  
Secretaría Distrital de Gobierno  
NIT: 899999061-9  
Calle 11 No. 8 – 17 Edificio Liévano  
Correo electrónico: [radicacionsdq.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co](mailto:radicacionsdq.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co)  
Bogotá D.C.

Asunto: Solicitud de consulta jurídica. Radicado 20222239347911 del 26-12-2022.

**CONCEPTO**

Radicado Solicitud	2022ER701987O1
Descriptor general	Cobro no Tributario – Sanciones
Descriptores especiales	Existencia, validez y eficacia del acto administrativo, pérdida de fuerza ejecutoria, cobro coactivo, título ejecutivo.
Problemas jurídicos	1. ¿Al dejar sin efectos los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos que no cumplan con los requisitos de procedibilidad del proceso de cobro coactivo, las autoridades de policía están soslayando las causales taxativas para la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo? 2. ¿Los Inspectores de Policía están facultados para declarar la pérdida de ejecutividad de los actos administrativos que no son aptos e idóneos para servir de título de ejecución?
Fuentes formales	Leyes 1437 de 2011, 1564 de 2012 y 1801 de 2016. Decreto Distrital 289 de 2021. Resolución SDH 000247 de 2022. Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 324151 de 2020. Jurisprudencia del Consejo de Estado.

**IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:**

Las Inspectoras Distritales de Policía AP25 y AP10, previas consideraciones relacionadas con las devoluciones de los títulos constituidos en el marco de los procesos policivos que de forma reiterada han efectuado tanto la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia como la Secretaría Distrital de Hacienda, como entidades encargadas de adelantar el proceso administrativo de cobro de obligaciones no tributarias en sus etapas persuasiva y coactiva, respectivamente, así como de las razones por las cuales se efectúan tales devoluciones y las alternativas jurídicas que han explorado frente a esta situación, elevan ante esta Dirección la siguiente consulta:

(...)

- a. *¿Al dejar sin efectos los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos que no cumplan con los requisitos de procedibilidad del proceso de cobro coactivo, las autoridades de policía están soslayando las causales taxativas para la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?*
- b. *¿Los Inspectores de Policía están facultados para declarar la pérdida de ejecutividad de los actos administrativos que no son aptos e idóneos para servir de título de ejecución? (...) (sic)*

## **CONSIDERACIONES:**

El artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), determinó cuáles son las causales bajo las cuales pierden ejecutoriedad los actos administrativos, del modo en que se expresa a continuación:

*(...) ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia. (...)*

Para tales efectos, el artículo 92 *ídem* facultó a aquellos interesados en oponerse a la ejecución de un acto administrativo, para alegar ante quien lo produjo que este ha perdido su fuerza ejecutoria, caso en el cual el funcionario competente podrá suspender la ejecución del mismo y resolver la petición en un término máximo de quince (15) días, cuyo acto decisorio no admite recurso alguno, pero podrá ser impugnado por la vía jurisdiccional.

Por su parte, la nulidad encuentra su asidero legal en los artículos 137 y 138 *ibidem*, como acción que procede en principio 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>1</sup>.

Ahora bien, en lo atinente a las diferencias entre la pérdida de ejecutoria y la nulidad del acto administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha manifestado de forma reiterada y pacífica, argumentando lo siguiente:

---

<sup>1</sup> *Ibidem*, artículo 137 inciso segundo.

(...) La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha considerado que el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, y su eficacia (efectos) está condicionada a que tal acto se publique o se notifique. En tal sentido, una vez existe el acto administrativo y se ha notificado o publicado, la Administración queda facultada para cumplirlo o hacerlo cumplir. Esto es lo que se denomina la fuerza ejecutoria del acto.

**También ha considerado que no puede confundirse la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo con las causales de nulidad del mismo.** Las causales de nulidad se encuentran previstas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo [art. 137, CPACA] y se dan desde la misma formación o expedición del acto, bien sea porque se aparta de las normas en que debía fundarse, o porque fue expedido por funcionario u organismo incompetente o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de defensa o mediante falsa motivación o desviación de poder.

“La pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico distinto (...) dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cual es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la Administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda, consagrada en el primer inciso del precitado artículo 66, al disponer que “salvo norma en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos...”.

Dentro de las cinco circunstancias o causas de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, está (...) la desaparición de sus fundamentos de derecho (numeral 2, artículo 66 cit.), cuya ocurrencia para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad. Por lo mismo, tales causales de pérdida de ejecutoria, vienen a ser situaciones posteriores al nacimiento del acto de que se trate, y no tienen la virtud de provocar su anulación.” (Subrayado fuera del texto) (...)<sup>2</sup>

De lo anterior se desprende con meridiana claridad que la pérdida de fuerza ejecutoria no es causal de nulidad de los actos administrativos, toda vez que la nulidad es un presupuesto que afecta la **validez** del acto administrativo por situaciones que lo vician desde su misma formación o expedición, mientras que la pérdida de fuerza ejecutoria es un factor que afecta la **ejecutividad** del acto administrativo, es decir, su vocación de surtir efectos jurídicos frente a terceros a través de su obligatoriedad.

Cabe recordar que todo acto administrativo tiene esencialmente tres partes fundamentales que lo hacen perfecto, como son: (i) las que se refieren a su **existencia** como tal, dentro de las cuales se ubica el órgano que lo profirió y su contenido; (ii) las que se refieren a los elementos que le dan **validez**, esto es, la voluntad y las formalidades o el procedimiento; y (iii) aquellas relacionadas con su **eficacia**, es decir, las formalidades o el procedimiento para que se haga eficaz y surta efectos jurídicos, siempre y cuando se cumplan con las etapas de publicación y notificación<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362). Actor: PEDRO ARANGO MONTES.

Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

<sup>3</sup> Cfr. Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 324151 de 2020.

Así lo puso de presente el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de agosto de 2019<sup>4</sup>, en relación con la diferencia entre los requisitos de **validez** y los presupuestos de **eficacia** de los actos administrativos.

*(...) Sobre el particular, la Sala recuerda que se ha considerado que cuando se incumplen los primeros, como cuando el acto administrativo es expedido sin facultad o atribución asignada en norma expresa al funcionario (falta de competencia), con falsa motivación, o con desviación de poder, **el instrumento procesal puesto a disposición de la ciudadanía para controlar la voluntad unilateral de la administración es la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto se trata de analizar los posibles vicios en su formación, esto es, respecto de su legalidad en sentido amplio.***

*En lo atinente a la eficacia, la Sala recuerda que para que ella se configure se requiere que tres (3) elementos a saber: la presunción de legalidad (artículo 88 CCA), la publicidad (artículos 65 y siguientes del CCA) y la firmeza (artículo 87 CCA). **Como se desprende, la eficacia alude al atributo de la ejecutoriedad, esto es, a la oponibilidad y obligatoriedad del acto administrativo expedido.** En este sentido, si se trata de un acto general y abstracto la obligatoriedad se predica desde el momento de su publicación (artículo 68 CCA), mientras que el acto de contenido concreto es oponible desde que se produce la notificación (artículo 66 CCA). (...)* (Subrayado fuera del texto)

Cosa distinta es que la jurisprudencia del Consejo de Estado haya aceptado que la pérdida de fuerza ejecutoria pueda alegarse como evento que afecta la **validez**, cuando se hayan proferido actos administrativos con fundamento en un acto que perdió su fuerza ejecutoria, pues el acto administrativo demandado podría ser nulo por falsa motivación, expedición irregular o falta de competencia temporal, como se evidencia en la jurisprudencia del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

*(...) En sede jurisdiccional [la pérdida de fuerza ejecutoria] puede sí ser invocada, pero no para que se haga tal declaratoria, sino como circunstancia que pueda afectar la validez, ya no del acto que se estima ha sufrido tal fenómeno, sino la de los actos administrativos que se llegaren a producir con fundamento en éste, caso en el cual, tratándose de la acción de nulidad, esta situación podría resultar encuadrada en algunas de las causales previstas en el artículo 84 del C.C.A., como la falsa motivación, o la expedición irregular, etc., según las circunstancias concretas en que se produzcan los actos derivados de la aplicación del que se considera ha perdido su fuerza ejecutoria. (...)*<sup>5</sup>

Descendiendo al caso que ocupa nuestra atención, se tiene que la entidad consultante refiere que las devoluciones de los títulos ejecutivos se han efectuado primordialmente por errores que no son meramente formales, o porque se menoscabó el derecho al debido proceso de los involucrados, por cuanto la Inspección encargada de adelantar el proceso policivo desconoció el precedente constitucional establecido en la sentencia C-349 de 2017 de la Corte Constitucional, o por la imposibilidad de identificar a los infractores en las bases de datos o sistemas de información de las entidades remitentes.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00307-00. Actor: V.J.S.M. Demandado: MUNICIPIO DE CHOACHÍ – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA. Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25001-23-37-000-2012-00118-01(20694). Actor: BIENES Y COMERCIO S. A. Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO.

Así las cosas, es claro que los títulos ejecutivos expedidos con fundamento en estas irregularidades *prima facie* carecen de **validez**, dado que en su fase de formación o expedición se presentaron situaciones violatorias del debido proceso a los involucrados que vician de nulidad todo lo actuado, tal como lo ratifica el artículo 228 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”<sup>6</sup> (CNSCC).

Por lo tanto, si las Inspecciones de Policía optan por dejar sin efectos los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos por situaciones violatorias del debido proceso de los intervinientes en el proceso policivo, no se estarían soslayando las causales taxativas para la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en razón a que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos no es una causal de pérdida de ejecutoria, sino que se rige por sus propias causales definidas en los artículos 137 y 138 *ibidem*.

Lo anterior máxime cuando al tenor de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Distrital 289 de 2021<sup>7</sup> y el artículo 6 de la Resolución SDH 000247 de 2022<sup>8</sup>, la entidad distrital acreedora es la responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible, de manera que las situaciones por las cuales se devolvieron los títulos ejecutivos a las Inspecciones de Policía claramente afectan la validez de los mismos, a la luz de lo anteriormente referenciado.

De otro lado, es importante mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Decreto Distrital 289 de 2021 y el artículo 45 de la Resolución SDH 000247 de 2022, en el caso de los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia para reconocer la remisión, la prescripción de la acción de cobro, la pérdida de fuerza ejecutoria, el decaimiento del acto administrativo de acreencias no tributarias y la depuración contable, recae en el Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue.

No obstante, es claro que en el caso del asunto no se estaría ante una pérdida de fuerza ejecutoria o un decaimiento de los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos objeto de nuestro análisis, sino de situaciones violatorias al debido proceso de los intervinientes en el proceso policivo que afectaron la validez de los mismos para el inicio del proceso de cobro coactivo, y que por ende viciaron de nulidad todo lo actuado.

Así las cosas, en criterio de esta Dirección, el régimen aplicable para la declaratoria y saneamiento de tales nulidades es el establecido en la Ley 1801 de 2016 (CNSCC), y por

---

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 228. NULIDADES. Los intervinientes en el proceso podrán pedir únicamente dentro de la audiencia, la nulidad del mismo por violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, solicitud que se resolverá de plano. Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia.”

<sup>7</sup> “Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

<sup>8</sup> “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”.

remisión normativa de dicho Código<sup>9</sup> lo previsto en la Ley 1564 de 2012<sup>10</sup>, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde se establece, entre otros, cuál es la autoridad responsable de sanear las irregularidades presentadas durante cada uno de los procesos policivos.

## **CONCLUSIONES:**

En consideración a lo anterior se contestan las preguntas formuladas:

- a. *¿Al dejar sin efectos los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos que no cumplan con los requisitos de procedibilidad del proceso de cobro coactivo, las autoridades de policía están soslayando las causales taxativas para la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?*

Al dejar sin efectos los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos por situaciones violatorias del debido proceso de los intervinientes en el proceso policivo, no se estarían soslayando las causales taxativas para la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en razón a que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos no es una causal de pérdida de ejecutoria, sino que se rige por sus propias causales definidas en los artículos 137 y 138 *ibidem*.

Lo anterior, en razón a que en el caso *sub examine* no se estaría ante una pérdida de fuerza ejecutoria o un decaimiento de los actos administrativos contentivos de los títulos ejecutivos objeto de nuestro análisis, sino de situaciones violatorias al debido proceso de los intervinientes en el proceso policivo que afectaron la validez de los mismos para el inicio del proceso de cobro coactivo, y que por ende viciaron de nulidad todo lo actuado.

- b. *¿Los Inspectores de Policía están facultados para declarar la pérdida de ejecutividad de los actos administrativos que no son aptos e idóneos para servir de título de ejecución?*

El régimen aplicable para la declaratoria y saneamiento de nulidades es el establecido en la Ley 1801 de 2016 (CNSCC), y por remisión normativa de dicho Código a lo previsto en la Ley 1564 de 2012, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde se establece, entre otros, cuál es la autoridad responsable de sanear las irregularidades presentadas durante cada uno de los procesos policivos.

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.

---

<sup>9</sup> ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>10</sup> Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.



De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

**ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ**

Directora Jurídica

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

Revisó: Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectó: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado.

