

MEMORANDO



FECHA:

PARA: Maria Clemencia Jaramillo Patiño
 Subdirectora de Cobro No Tributario

DE: Dirección Jurídica

ASUNTO: Concepto cobro coactivo de obligaciones no tributarias

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2023IE004347O1 del 20 de febrero de 2023
Descriptor general	Cobro de Obligaciones no tributarias.
Descriptores especiales	Derecho tributario, derecho administrativo, cobro coactivo, título ejecutivo.
Problemas jurídicos	<ol style="list-style-type: none"> ¿De acuerdo con el procedimiento establecido, los documentos que solicita la Subdirección de Cobro No Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, para realizar estudio de procedibilidad específicamente de títulos ejecutivos por infracciones al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSSC), están conforme a la normatividad? ¿Cómo se podría confundir el estudio de procedibilidad con un estudio de legalidad, entendiéndose que los documentos remitidos para cobro deben ser claros, expuestos y exigibles y del cumplimiento de estos requisitos depende el trámite del cobro coactivo?
Fuentes formales	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política de Colombia. Estatuto Tributario. Leyes 1437 de 2011, 1801 de 2016 y 2197 de 2022. Decretos Distritales 607 de 2017, 834 de 2018 y 289 de 2021. Resolución SDH 000247 de 2022.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirectora de Cobro No Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de memorando con radicado 2023IE004347O1 del 20 de febrero de 2023, eleva solicitud de concepto jurídico para que se dé respuesta a varios interrogantes específicos relacionados con los procesos de cobro coactivo que la dependencia a su cargo adelanta.

En tal virtud, menciona que cuando reciben los expedientes relacionados con infracciones al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSSC), su dependencia realiza

un estudio de procedibilidad con el fin de establecer si se cumplen los requisitos mínimos determinados en un listado de verificación elaborado conforme a la normatividad vigente, y así minimizar los riesgos en el proceso de cobro coactivo por errores de índole procesal que conlleven a violaciones al debido proceso.

Concretamente, en el caso de los expedientes provenientes de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ), se revisa que los documentos remitidos cumplan con: (i) contener una obligación clara, expresa y exigible; (ii) que la identidad del deudor sea la correcta verificando las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Migración Colombia; (iii) que la entidad acreedora haya realizado el cobro persuasivo y remita la correspondiente constancia; (iv) que alleguen la constancia de ejecutoria a través de la cual se determine la fecha de exigibilidad; y (v) que el respectivo acto contenga la suma expresa de la multa a cobrar.

Posteriormente refiere que, si los documentos remitidos no cumplen con alguno de estos requisitos, la Subdirección de Cobro No Tributario (SCNT) los devuelve a la entidad acreedora para que proceda a subsanar y enviar nuevamente la documentación, a lo cual se le efectúa un nuevo estudio de procedibilidad.

Una vez precisado lo anterior, se procederá a responder cada uno de los interrogantes planteados en su respectivo orden, a saber:

- 1. ¿De acuerdo con el procedimiento establecido, los documentos que solicita la Subdirección de Cobro No Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, para realizar estudio de procedibilidad específicamente de títulos ejecutivos por infracciones al CNSCC, están conforme a la normatividad?*

Sobre ese particular, cabe anotar que uno de los principios de la función administrativa a que hace alusión el artículo 209 de la Constitución Política, es el de eficacia, conforme al cual las autoridades deben procurar que los procedimientos logren su finalidad; en ese ámbito, están facultadas para remover de oficio obstáculos formales, evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanear irregularidades procedimentales, en la búsqueda de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.¹

De lo anterior se colige que, en desarrollo del principio de eficacia, cualquier estudio de procedibilidad de los títulos ejecutivos constituidos en el marco de alguna infracción al CNSCC, es completamente viable por parte de la SCNT, siempre y cuando se persiga el cumplimiento del objeto de la actuación administrativa, para lo cual debe adoptar las medidas para que concluya la misma con sujeción al ordenamiento jurídico vigente.

Bajo esas premisas, el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 faculta a la Administración para que en cualquier momento previo a la expedición del acto, corrija las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, lo cual encuentra

¹ Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 3, numeral 11.

su desarrollo específico para el proceso administrativo de cobro coactivo, en el artículo 849-1 del Estatuto Tributario² y el artículo 30 de la Resolución SDH-000247 de 2022³.

En este punto, el artículo 18 *ibidem* define cuáles son los requisitos de procedibilidad del título ejecutivo de obligaciones no tributarias, de este modo:

(...)

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.*

(...)

² De acuerdo con el inciso 1º del artículo 3 del decreto 807 de 1993 "Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y de dictan otras disposiciones": "Norma General de Remisión. Las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito Capital conforme a la naturaleza y estructura funcional de sus impuestos."

³ "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"

Lo anterior bajo el entendido de que en virtud del principio de coordinación, tanto la SDSCJ como la SCNT deben concertar lo pertinente para que cada una de ellas, en el marco de sus competencias, corrijan las irregularidades que se lleguen a presentar en los procedimientos administrativos de cobro coactivo para el cumplimiento de sus cometidos, entre ellos el referido en el literal b) del artículo 6 del Decreto Distrital 607 de 2017⁴, modificado por el artículo 6 del Decreto Distrital 834 de 2018⁵, que le asigna a la SCNT la función específica de “Dirigir y coordinar el estudio de procedibilidad de los títulos ejecutivos que remitan las Entidades del Sector Central y las localidades, con el fin de iniciar el proceso de cobro coactivo para garantizar la oportunidad y eficacia en el cobro de estos”. (Subraya negrillas ajenas al texto original).

En el anterior sentido, en criterio de esta Dirección, los documentos que solicita la Subdirección de Cobro No Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, para realizar estudio de procedibilidad específicamente de títulos ejecutivos por infracciones al CNSCC, están conforme a la normatividad.

2. *¿Cómo se podría confundir el estudio de procedibilidad con un estudio de legalidad, entendiéndose que los documentos remitidos para cobro deben ser claros, expresos y exigibles y del cumplimiento de estos requisitos depende el trámite del cobro coactivo?*

Al respecto es importante precisar que el artículo 18 de la Resolución SDH-000247 de 2022, impone a las entidades distritales de los sectores central y localidades, el deber de verificar que el título ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, antes de remitirlo para cobro coactivo a la SCNT.

Una vez esas entidades remiten el título ejecutivo, la norma en mención le exige a la SCNT y a la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH, llevar a cabo el análisis de los documentos remitidos para cobro coactivo, con el fin de verificar si el título ejecutivo cumple con los requisitos del artículo 18 *ibidem*, sin distinguir si esa labor si trata de un “estudio de procedibilidad” o un “estudio de legalidad”.

No obstante, al analizar esta disposición, sistemáticamente con lo dispuesto en el literal b) del artículo 6 del Decreto Distrital 607 de 2017, modificado por el artículo 6 del Decreto Distrital 834 de 2018, se podría inferir que esta labor de análisis del título ejecutivo a cargo de la SCNT es un verdadero estudio de procedibilidad del mismo.

3. *¿Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 5 y 10 del Decreto Distrital 289 de 2021 sobre la etapa de cobro persuasivo, se puede exigir constancia de haberse realizado dicha etapa previo al inicio del proceso de cobro coactivo?*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Distrital 289 de 2021⁶, el cobro coactivo de las obligaciones no tributarias inicia una vez agotada la etapa persuasiva, premisa que es ratificada en el artículo 19 de la Resolución SDH-000247 de 2022, que establece entre

⁴ “Por el cual se crea la Dirección Distrital de Cobro en la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones”

⁵ “Por el cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones”

⁶ “Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

otros, que la etapa de cobro coactivo no solamente debe iniciarse una vez agotada la etapa persuasiva, sino además 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”*.

Así mismo, es importante señalar que el literal b) del artículo 10 del Decreto Distrital 289 de 2021, determina que la competencia para adelantar las actividades de cobro persuasivo de las multas por infracciones al CNSCC corresponde a la Subsecretaría de Gestión Institucional de la SDSCJ, y que de manera gradual y selectiva podrá ser asumida por la Dirección Distrital de Cobro de la SDH.

Para ese fin, el artículo 11 de Decreto Distrital 289 de 2021, en concordancia con el artículo 17 de la Resolución SDH-000247 de 2022, indican que la etapa de cobro persuasivo debe tener una duración máxima de cuatro (4) meses a partir de la exigibilidad de la obligación, y que si una vez vencido ese término no se logra el pago de la obligación, la entidad *“deberá remitir el título ejecutivo con su respectiva constancia de ejecutoria a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro 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 otro lado, se tiene 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, como ya se mencionó *ut supra*, 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, la cual 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”*⁷.

En este contexto, se considera viable que la SCNT exija a las entidades distritales certificar que en los títulos ejecutivos que remiten se ha agotado en debida forma la etapa de cobro persuasivo, tal como lo exigen las normas citadas, pues la falta de agotamiento de la misma constituiría una violación al debido proceso administrativo con la consecuente nulidad del acto, de modo tal que es obligación de la entidad competente sanear esta irregularidad surtiendo adecuadamente dicha etapa.

⁷ Ibidem, artículo 137 inciso segundo.

4. *¿En los casos en que la entidad acreedora que constituye el título ejecutivo a través de un acto administrativo y posteriormente remite la documentación a la Subdirección de Cobro No Tributario sin allegar la constancia del cobro persuasivo, esta inconsistencia se debe considerar como una causal para no iniciar el proceso de cobro coactivo y en consecuencia, de devolución del título ejecutivo para que sea subsanado?*
5. *¿Para el caso puntual de las infracciones al CNSCC, exigir que aporten la constancia de cobro persuasivo, puede constituir una extralimitación de funciones?*

El párrafo del artículo 18 de la Resolución SDH-000247 de 2022, establece que si los documentos remitidos a la SCNT 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.*”

Igualmente, y con base en los ya citados artículos 209 constitucional, 41 de la Ley 1437 de 2011, 849-1 del Estatuto Tributario y 30 de la Resolución SDH-000247 de 2022, se ha advertido que es deber de la administración la corrección de las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, esta Dirección considera que si la entidad distrital no acredita, ante la SCNT, que agotó la etapa de cobro persuasivo, tal como se lo exige el ordenamiento jurídico vigente, esta última debe proceder a la devolución de la documentación para que subsane este requisito, en procura del cumplimiento de los principios de debido proceso, eficacia y coordinación.

6. *¿En el caso de que una entidad haya constituido un título ejecutivo a través de un acto administrativo debidamente notificado y ejecutoriado y lo remita a la Subdirección de Cobro No Tributario faltando menos de un año para que se incurra en pérdida de fuerza ejecutoria, es posible dar aprobación a dicho título ejecutivo para el inicio del cobro coactivo, teniendo en cuenta los términos de las etapas previas a la notificación del mandamiento de pago?*

El artículo 60 de la Resolución SDH-000247 de 2022 determinó que “*La prescripción de la acción de cobro trae como consecuencia la extinción de la competencia para exigir coactivamente el pago de la obligación. En materia de prescripción, las disposiciones señaladas en los artículos 817 al 819 del Estatuto Tributario Nacional, **se aplicará igualmente a las acreencias no tributarias**”.* (Subraya negrillas ajenas al texto original)

De lo anterior se desprende que, para dar respuesta a esta pregunta se deben tener en cuenta las disposiciones que en materia de prescripción se encuentran en los artículos 817 a 819 del Estatuto Tributario.

Específicamente, y salvo norma especial en cuestión, el artículo 817 del Estatuto Tributario señala que la acción de cobro prescribe en el término de cinco (5) años, los cuales se contabilizan en la forma que allí se define, término que es concordante con el previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, el artículo 61 de la Resolución SDH-000247 de 2022 indicó que “*la interrupción de la prescripción de la acción de cobro trae como efecto, que no se tome en consideración el término transcurrido anteriormente*”, para lo cual reiteró que de conformidad con el artículo 818 del Estatuto Tributario, las causales de

interrupción de la prescripción son: (i) la notificación del mandamiento de pago; (ii) la admisión de concordato; (iii) la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa; y (iv) la suscripción de facilidad de pago con anterioridad a que se libre mandamiento de pago.

De esta manera, , la norma en mención precisó que “*El término de prescripción comenzará a correr de nuevo, desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato, o desde la liquidación forzosa administrativa*”.

Igualmente, la norma referida indica que “*en la etapa de cobro coactivo deberá realizarse el **análisis de costo beneficio** con el objeto de adelantar la depuración de cartera en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad. Para ello, podrán ser utilizados entre otros los siguientes criterios: **antigüedad de la obligación**, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial y patrimonio del deudor.*” (Subraya negrillas ajenas al texto original)

Bajo ese entendido, si un título ejecutivo es remitido a la SCNT para el inicio de cobro coactivo faltando menos de un año para la ocurrencia de la prescripción de la acción le corresponde a esa dependencia realizar el respectivo análisis de costo beneficio tendiente a determinar si recuperar esa cartera arroja un balance positivo o negativo para la entidad, y en caso de que dicha relación sea positiva o favorable, debe proceder a interrumpir la prescripción conforme a las causales previstas por el artículo 818 del Estatuto Tributario, a la mayor brevedad posible.

7. “*De acuerdo con lo preceptuado en el Art. 223 A de la Ley 2197, en su literal (e) señala: (...) “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”.*”

En este entendido los documentos que remite la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, de obligaciones por infracciones al CNSCC, proveniente de las Inspecciones de policía para efectuar el cobro coactivo de este tipo de multas a partir de dicha modificación debe:

- A) *¿Notificarse al sancionado y en caso afirmativo aportar la constancia de dicho acto?*
- B) *¿En dicho documento se deben otorgar recursos?*
- C) *¿Debe contener el valor de la multa de manera expresa y cuantificada?*
- D) *¿Deben allegar la constancia de ejecutoria?*
- E) *¿De igual forma se requiere que remitan la constancia del cobro persuasivo?”*

En criterio de esta Dirección, la imposición de las multas a que hace alusión el artículo 223 A de la Ley 2197 de 2022, debe sujetarse al procedimiento y a los términos procesales allí establecidos, sin perjuicio del procedimiento contenido en el artículo 223 *ídem*, en cuanto a las formas de notificación y la procedencia de los recursos que en esa norma se definen.

No obstante, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, el literal e) del artículo 223 A *ibidem* indica que si la multa señalada en la orden de comparendo no es 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". (Subraya negrillas ajenas al texto original)

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 impuestas bajo el procedimiento definido en el artículo 223 A de la Ley 2197 de 2022, 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.

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,

ESPERANZA CARDONA HERNANDEZ

Directora Jurídica

radicación_virtual@shd.gov.co

Revisado por:	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda	
Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado	