

CIRCULAR No. 00002

**PARA: ANA LUCIA QUINTERO MOJICA
SUBDIRECCIÓN FINANCIERA**

**JOSE FABIAN CRUZ HERRERA
DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL (E)**

**HUGO ENRIQUE SAENZ PULIDO-AD HOC
DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL (E)**

**GUIOMAR PATRICIA GIL ARDILA
DIRECCIÓN DE GESTIÓN CORPORATIVA**

**DE: YESENIA DONOSO HERRERA
DIRECTORA LEGAL AMBIENTAL**

**ASUNTO: LINEAMIENTOS PARA EFECTUAR COBRO DE OBLIGACIONES A
FAVOR DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**

Apreciados funcionarios,

La Secretaría Distrital de Ambiente en el ejercicio de su misionalidad genera obligaciones de pagar sumas de dinero a cargo de los particulares por concepto de tasas, cobros por evaluación y seguimiento y multas entre otros, en cuya trámite intervienen las diferentes dependencias de la Entidad.

Para lo anterior, la Secretaría emite informes técnicos y diferentes actos administrativos que constituyen la obligación de pagar la suma de dinero, la cuál debe ser cobrada atendiendo la naturaleza del acto administrativo y la normatividad aplicable en cada caso. La Dirección Legal ha detectado que se presentan diferencias en la interpretación de las normas que regulan algunos cobros, así como en los plazos oportunos de pago y la causación de intereses, por lo que se considera necesario explicar y desglosar los siguientes conceptos jurídicos y normatividad aplicable.

**1. Actos administrativos que contienen obligaciones a favor de la Secretaría
Distrital de Ambiente**

Los actos administrativos son aquellas manifestaciones de la voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos (Rodríguez, 2005). El Consejo de Estado, en igual sentido, ha señalado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos y, en consonancia con lo anterior, identificó las siguientes características de los actos administrativos¹:

- i) *Constituye una declaración unilateral de voluntad.*
- ii) *Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.*
- iii) *Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».*
- iv) *Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».*

De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 (*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*), la normatividad aplicable a las actuaciones administrativas debe atender la siguiente regla:

ARTÍCULO 34. *Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.*

Los actos administrativos pueden ser controvertidos ante la misma administración a través de los recursos de la vía administrativa, esto es, mediante la interposición de los recursos de reposición y apelación cuando proceda, con la finalidad de que se modifiquen, aclaren, se adicionen o se revoquen.

Sobre los recursos procedentes, el artículo 74 *ibídem*, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

1. *El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
2. *El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, 5554-18, 2020

(...)

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

Jurisprudencia Vigencia

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Cuando una actuación se rija por el procedimiento administrativo general, esto es el establecido en la Ley 1437 de 2011, para la interposición de los recursos debe atenderse lo dispuesto en el artículo 76, que dispone:

ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

De los dos artículos antes transcritos se tiene que la normatividad establece tres recursos contra las decisiones de la administración, esto es, el de **reposición** que resulta procedente por regla general, lo que implica que excepcionalmente en algunos procedimientos es posible que contra una decisión, no sea procedente este recurso. El de **apelación**, cuando la ley disponga su procedencia y, el de **queja** que procederá sólo cuando se rechace el recurso de apelación, con el único fin de controvertir esa decisión.

La forma y plazo para interponer los recursos de reposición y apelación fue determinado por el legislador, razón por la cual no pueden ser modificados a discreción de la administración, ni por normas ordinarias; en consecuencia quien desee hacer uso de dichos recursos, tendrá el plazo íntegro de diez (10) días para interponerlo. Mientras se cumple dicho plazo, la decisión de la administración aún no ha cobrado firmeza.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 87 señala los eventos en los cuales un acto administrativo estará en firme, así:

ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

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.*

Doctrinantes como Santofimio Gamboa (2003), han señalado que “(...) *la firmeza del acto administrativo constituye el punto límite o de partida de la eficacia real del acto: nos permite visualizar el momento primario a partir del cual se presume la plena configuración de la legalidad de la decisión administrativa y emana la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en la providencia administrativa*”.

Del artículo y la cita antes transcritos se tiene que la *firmeza* se relaciona con la *eficacia* del acto administrativo, esto es que el acto administrativo es capaz de producir los efectos jurídicos para los cuales se expidió, no desde el punto de vista potencial, sino efectivo. (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 064691 de 2021)

Cuando un acto administrativo está en firme, es decir, cuando se hubiere cumplido con uno de los supuestos establecidos en el artículo 87 precitado, según corresponda para cada caso particular, puede afirmarse que un acto administrativo **estará ejecutoriado**; en otras palabras, la ejecutoriedad dependerá de la firmeza del acto administrativo.

El artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos, señala:

ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. *Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.*

El acto ejecutoriado tiene la facultad de producir efectos jurídicos y podrán hacerse cumplir las órdenes y disposiciones que este contiene. No obstante, en el marco de lo que se pretende resolver en esta Circular, antes de ejecutar una disposición del acto

administrativo, deberá verificarse si la misma está sometida a un plazo para su cumplimiento, en cuyo caso deberá entenderse que la obligación es exigible una vez se venza dicho plazo.

Ahora bien, otra de las manifestaciones de la voluntad de la administración que produce efectos jurídicos (actos administrativos), lo constituyen las facturas de cobro que son expedidas por las autoridades públicas en ejercicio de la función pública y con las cuales se crean situaciones jurídicas particulares. (Consejo de Estado, Expediente 17988)

En el caso particular de las facturas de cobro de la tasa retributiva por vertimientos puntuales, se tiene que éstas se expiden en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.9.7.5.7 del Decreto 1076 de 2015, que dispone:

“ARTÍCULO 2.2.9.7.5.7. FORMA DE COBRO. La tasa retributiva deberá ser cobrada por la autoridad ambiental competente, por la carga contaminante total vertida en el período objeto de cobro, mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento de conformidad con las normas tributarias y contables, con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser superior a un (1) año, y deberá contemplar un corte de facturación a diciembre 31 de cada año. En todo caso, el documento de cobro especificará el valor correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos.

PARÁGRAFO 1o. La factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento en el cual se ordena el cobro de la tasa retributiva deberá señalar si se aprueba o no la autodeclaración presentada por el usuario; contra este cobro procede el recurso de reposición.

PARÁGRAFO 2o. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a cuatro (4) meses después de finalizar el período objeto de cobro, a partir de lo cual la autoridad ambiental competente efectuará la causación de los ingresos correspondientes.

PARÁGRAFO 3o. La presentación de cualquier reclamo o aclaración deberá hacerse por escrito dentro del mes siguiente a la fecha límite de pago establecida en el respectivo documento de cobro, lo cual no exime al usuario de la obligación del pago correspondiente al período cobrado por la autoridad ambiental competente. Mientras se resuelve el reclamo o aclaración, el pago se hará con base en las cargas contaminantes promedio de los últimos tres períodos de facturación. Al pronunciarse la autoridad ambiental competente sobre el reclamo presentado, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario en la siguiente factura, según sea el caso. Los reclamos y aclaraciones serán resueltos de conformidad con el derecho de petición previsto en la Ley 1437 de 2011.

Como se observa de la norma transcrita, las facturas de cobro deben atender a las disposiciones *tributarias y contables*, esto es las contenidas en el Estatuto Tributario y, en lo no regulado, deberá darse aplicación al procedimiento administrativo general, esto es, el establecido en la Ley 1437 de 2011, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 34 de la misma norma.

En el caso particular de estas facturas, la norma dispone dos (2) mecanismos para ser controvertidas ante la administración que las expidió, esto es el *recurso de reposición* y

la reclamación, de esta última debe hacerse uso en la forma y en el plazo especial señalado en la norma. Los efectos de cada una de estas figuras jurídicas fue resuelto en el Concepto Jurídico No. 55 de 2023 (Rad. 2023EE239075)

Para el recurso de reposición, teniendo en cuenta que el Estatuto Tributario no contienen una regulación específica para el trámite de dicho recurso en contra de la factura de cobro de la tasa retributiva, razón por la cual deberá darse aplicación al procedimiento administrativo general establecido en la Ley 1437 de 2011, esto es la normatividad descrita al inicio de este título.

2. Ejecutividad de los actos administrativos

La Secretaría Distrital de Ambiente expide actos administrativos que, una vez ejecutoriados imponen una obligación a un particular. Generalmente, para cumplir con la obligación, por disposición legal o reglamentaria, se concede un plazo. Conforme la definición que trae el artículo 1551 del Código Civil, “*El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; (...)*”. Mientras no se ha cumplido el plazo, el particular no estará en mora de cumplir con la obligación.

En otras palabras, el plazo que se confiere al particular para cumplir con la obligación empezará a correr una vez el acto administrativo se encuentre ejecutoriado. El plazo para pagar una obligación puede estar establecido en un acto administrativo general como la Resolución 3034 de 2023, o en la ley, como por ejemplo el establecido en el artículo 2.2.9.7.5.8. del Decreto 1076 de 2015, para pagar la tasa retributiva.

Cuando la obligación sea de pagar una suma de dinero y se hubiere vencido el plazo sin que se hubiere efectuado el pago, se puede afirmar que el particular estará en mora de cumplir y la consecuencia no es otra que la causación de intereses moratorios que se causarán a partir del día siguiente al vencimiento de plazo.

Adicional a lo anterior, una vez se ha vencido el plazo para pagar la obligación, el acto administrativo que la impuso prestará mérito ejecutivo, puesto que cumplirá con todos los elementos de un título ejecutivo, esto es, contendrá una obligación, clara, expresa y actualmente exigible.

Un título ejecutivo es **claro** cuando sus elementos están inequívocamente señalados y no existe duda sobre el objeto o sujetos de la obligación; es **expreso** cuando la obligación es específica en el título y para determinarla no se debe acudir a una presunción legal o una interpretación normativa y es **exigible**, cuando su cumplimiento no depende de un plazo o condición o éstos ya se hubieren cumplido. (Consejo de Estado, Exp. 19250)

Cuando no se cumpla con alguno de los referidos elementos, no existirá un título ejecutivo viable para ser cobrado ejecutivamente.

Para que una obligación pueda ser cobrada mediante el proceso de jurisdicción coactiva por la Secretaría de Hacienda Distrital, previo agotamiento del cobro persuasivo que adelanta la Secretaría Distrital de Ambiente, es indispensable que exista un **título ejecutivo** que preste mérito ejecutivo. El Estatuto Tributario, norma que en su Título VIII regula el procedimiento de cobro coactivo, establece que los actos administrativos pueden ser cobrados coactivamente cuando:

“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
(...)

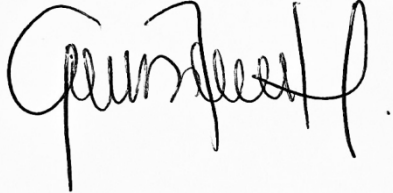
Con base en lo anteriormente expuesto, ante la falta de pago de una obligación, el cobro persuasivo y el posterior envío de expediente a la Secretaría de Hacienda Distrital para que inicie el proceso de cobro coactivo, sólo podrán adelantarse cuando se verifique que se cuenta con un acto administrativo en firme y ejecutoriado, se ha vencido el plazo concedido para pagar la obligación (es exigible) y se verifique además que el título ejecutivo contiene una obligación clara y expresa.

CONCLUSIONES

1. Un acto administrativo estará en firme y cobrará ejecutoria sólo cuando ocurra alguna de las causales establecidas en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, según corresponda.
2. La interposición de un recurso de la vía administrativa suspenderá la ocurrencia de la ejecutoria del acto administrativo.
3. Hasta tanto no se resuelvan y se notifiquen los recursos interpuestos, estarán suspendidos todos los efectos que el acto administrativo está llamado a producir, en consecuencia no podrá exigirse el cumplimiento de las obligaciones que éste impone.
4. Un acto administrativo ejecutoriado producirá plenos efectos y podrá hacerse cumplir por la Entidad.

5. El establecimiento de un plazo para cumplir una obligación de pagar una suma de dinero no afecta la ejecutoria del acto administrativo, pero sí afecta su exigibilidad, razón por la cual no constituirá un título ejecutivo hasta tanto no se cumpla el plazo.
6. Los intereses moratorios sólo empezarán a correr una vez vencido el plazo.
7. Los procesos de cobro persuasivo y coactivo sólo podrán adelantarse cuando el acto administrativo que impone una obligación de pagar una suma de dinero esté ejecutoriado y contenga una obligación expresa, clara y exigible.

Cordialmente,



YESENIA DONOSO HERRERA
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

Elaboró:

ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO

CPS: CONTRATO 20230320 DE 2023 FECHA EJECUCIÓN:

31/01/2024

Revisó:

YESENIA DONOSO HERRERA

CPS: DIRECTORA DE LEGAL AMBIENTAL FECHA EJECUCIÓN:

31/01/2024

Aprobó:

Firmó: