



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ORIGEN: Origen: Sd:264 - DIRECCION JURIDICA/VARGAS BERNAL ELDA
DESTINO: Destino: SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE/JUAN CAMILO
ASUNTO: Asunto: CONCEPTO VIABILIDAD SUSCRIPCION ACUERDOS D
OBS: Obs.:

Bogotá, D. C.

Doctor
JUAN CAMILO SANTAMARÍA HERRERA
Subdirector Financiero
Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
Ciudad

ASUNTO: Concepto - Viabilidad suscripción acuerdos de pago en la etapa de cobro persuasivo de obligaciones no tributarias.
Rad: 2013ER26190

En atención al asunto de la referencia, con radicado 2013ER26190, mediante el cual se consulta sobre si es viable suscribir acuerdos de pago para cancelar obligaciones a favor de la Secretaría Distrital de Ambiente, cuando han transcurrido más de cuatro meses de la ejecutoria del acto administrativo, sin que se haya iniciado el cobro persuasivo de la obligación, le informo lo siguiente:

ANTECEDENTES

La consulta se genera por cuanto hay solicitudes para hacer acuerdos de pago a fin de cancelar obligaciones no tributarias por sanciones ambientales ante la Secretaría Distrital de Ambiente y no se efectuó la etapa de cobro persuasivo dentro del término máximo de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, razón por la cual se consulta, si es posible suscribir esos acuerdos con posterioridad al precitado término, por cuanto no se ha enviado el título a la Oficina de Ejecuciones Fiscales, para el correspondiente cobro coactivo.

Esta Dirección solicitó al consultante se diera cumplimiento previamente a lo normado en el artículo 36 del Decreto 654 de 2011, sobre los requisitos que deben contener las solicitudes de conceptos entre entidades públicas para poder emitir el referido concepto, requiriendo la posición jurídica sustentada sobre el tema por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente.

[Firma manuscrita]





La Directora Legal de Ambiente conceptúo que esa entidad es competente para adelantar la etapa de cobro persuasivo y que dentro de ésta, es perfectamente posible realizar facilidades de pago, con la suscripción de acuerdos, teniendo en cuenta tanto el Decreto 397 de 2011, como el Concepto Unificador 03 de 2011 de la Dirección Jurídica Distrital.

SUSTENTO LEGAL

El Decreto Distrital 397 de 2011, "Por el cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", estableció en su artículo 2° las competencias funcionales para adelantar el proceso de cobro persuasivo, el coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, así:

"(...) b) En las entidades de la Administración Central, la competencia funcional para adelantar el cobro persuasivo, es de los (as) Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamento Administrativo y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados.

c) En las entidades del nivel central de la administración, la competencia funcional para adelantar el proceso de cobro coactivo y para el otorgamiento de facilidades de pago de las acreencias no tributarias a su favor y que no estén asignadas a otra entidad, es del (la) Jefe (a) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería." (Resaltado fuera de texto).

En el artículo 7° del mencionado Decreto determina que el proceso administrativo de cobro de rentas distritales tiene tres (3) etapas a saber:

- Determinación del debido cobrar.
- Cobro persuasivo.
- Cobro coactivo.

El Artículo 9°- del citado Decreto, en cuanto hace relación a la etapa persuasiva del recaudo de cartera indica:

"Cada una de las entidades u organismos del Distrito Capital encargados del recaudo de rentas o caudales públicos deberá adelantar a los deudores, a través del funcionario competente, una gestión persuasiva que contendrá como mínimo las siguientes acciones:

(...)

Parágrafo 1. Para las acreencias diferentes a impuestos, la etapa de cobro persuasivo en la entidad de origen del título ejecutivo tendrá una duración máxima de 4 meses, contados a partir de la ejecutoria del respectivo título. Si al vencimiento de los mismos,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

no se logra el pago de la obligación o la facilidad de pago, la entidad que originó el título ejecutivo deberá remitirlo inmediatamente con su respectiva constancia de ejecutoria a la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería para lo de su competencia. Sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que se generen en el evento de incumplimiento de lo señalado por parte de los responsables.” (Resaltado fuera de texto).

En cuanto a la competencia para otorgar facilidades de pago en el artículo 14 de la referida normativa se señaló:

“Artículo 14°.- Competencia para otorgar facilidades de pago. En cualquier etapa del proceso administrativo de cobro, el funcionario competente podrá mediante resolución, conceder facilidades para el pago de las obligaciones que compongan la cartera de su dependencia, hasta por el término de cinco (5) años, cuando el deudor o un tercero a su nombre constituya garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la entidad y sea fácilmente realizable.

La facilidad de pago debe comprender el capital, las sanciones actualizadas e intereses, si a ello hubiere lugar.”

Artículo 15°- Solicitud de facilidad de pago.

El deudor o un tercero a su nombre podrán solicitar se le conceda facilidad de pago por las obligaciones adeudadas, cumpliendo con los requisitos señalados en las disposiciones legales y previo análisis de la capacidad de pago del deudor.

Cuando del análisis de la solicitud se concluya que no cumple con los requisitos para su otorgamiento, se conminará al deudor para que la subsane, en caso contrario y superado el término concedido, se entenderá que desiste de la misma y deberá continuarse con el proceso de cobro. (Resaltado fuera de texto).

Igualmente, en el artículo 21, ibídem, dispuso que cada una de las entidades y organismos del sector central del Distrito Capital debían adoptar un Manual de Administración y Cobro de Cartera que atendiera los parámetros en él fijados, y la legislación y la naturaleza de la renta o caudal público del que fuera responsable.

Es así que la Secretaría Distrital de Ambiente, en cumplimiento de lo anterior expidió la Resolución N° 6409 del 5 de diciembre de 2011 y estipuló en el artículo 11, el trámite a adelantar en la etapa persuasiva, la cual tendría una duración máxima de 4 meses y en el artículo 13 determinó **que si hay renuencia al pago** de la obligación remitiría el proceso a cobro coactivo.

Es de anotar que la Dirección Jurídica Distrital, en el Concepto Unificador N° 3 del 14 de diciembre de 2011 expedido sobre recaudo de Cartera y Jurisdicción Coactiva estableció lo siguiente:

Sede Administrativa CAD
Carrera 30 N° 25 – 90
Sede Dirección Distrital
de Impuestos de Bogotá - DIB:
Av. Calle 17 N° 65 B – 95
PBX 369 2700 - 338 5000
www.haciendabogota.gov.co
Información: Línea 195



BOGOTÁ
HUANA

3
35-F.01
V.4



"(...) 2. Cobro persuasivo Es la actuación administrativa mediante la cual la entidad de derecho público acreedora invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones, previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conlleva esta acción, y en general solucionar el conflicto de una manera consensuada y beneficiosa para las partes.

Es una primera etapa del proceso de cobro, que no es obligatoria sino simplemente discrecional de la entidad estatal, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en el recaudo de la cartera en mora.

Básicamente, "Es una oportunidad en la que se invita a los deudores morosos a pagar en forma voluntaria las obligaciones a su cargo, bien de manera inmediata o a través de la concertación de fórmulas que incluyen la expedición de facilidades de pago, evitando el desgaste o el costo que para la administración significa adelantar el proceso de cobro por jurisdicción coactiva"

El objetivo fundamental es procurar un acercamiento más efectivo con el deudor, tratando de evitar el proceso de cobro coactivo.

Otro de los objetivos es la recuperación total e inmediata de la cartera, incluyendo los factores que la componen (capital debido e intereses), o el aseguramiento del cumplimiento del pago mediante el otorgamiento de plazos, con el lleno de los requisitos legales.

(...)

2.8. Término del cobro persuasivo Tiene una duración máxima de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del respectivo acto administrativo; vencido este término y habiendo agotado la etapa persuasiva sin haber logrado el pago de la acreencia, deberán remitirse los actos administrativos que conforman el título ejecutivo y los soportes de las gestiones de cobro realizadas, a la Oficina de Ejecuciones Fiscales, para adelantar la etapa de cobro coactivo.

Punto 4.4 define los criterios referidos al comportamiento del deudor, respecto de la obligación en el proceso de la etapa de cobro coactivo así:

4.4.1.2 En razón del comportamiento del deudor:

* Renuente: Es el deudor que además de omitir el cumplimiento voluntario de la obligación, en forma reiterada no responde a las acciones persuasivas de cobro o realiza compromisos que incumple en forma sucesiva.

* Reincidente: Es el deudor que en el transcurso de dos (2) años mantiene un comportamiento reiterado en el incumplimiento por generación de nuevas obligaciones a su cargo, independientemente de que las anteriores ya hayan sido canceladas.

Para efectos de este artículo, se entiende por compromiso la realización de visitas, fechas de abonos o pagos y facilidades de pago.(...)" (Resaltado fuera de texto).

CONSIDERACIONES

[Firma manuscrita]





El proceso administrativo de cobro de rentas distritales está discriminado en tres tipos de etapas como son: Determinación del debido cobrar, cobro persuasivo y finalmente el cobro coactivo y por disposición del artículo 14 del Decreto Distrital 397 de 2011, en cualquiera de dichas etapas, se pueden otorgar facilidades de pago de la obligación dineraria a cargo del deudor.

Sea pertinente determinar que la competencia funcional para adelantar el cobro persuasivo radica en cabeza de los Secretarios de Despacho por así señalarlo el literal b) del artículo 2 del Decreto Distrital 397 de 2011. Esta etapa tiene una duración máxima de 4 meses contados a partir de la ejecutoria del respectivo título ejecutivo, si dentro de este tiempo no se logra el pago de la obligación o la facilidad para su cancelación, se debe remitir inmediatamente a la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería, para su cobro por Jurisdicción Coactiva, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias a que haya lugar por el incumplimiento en el término señalado.

Establecido lo anterior, es necesario precisar el objeto del cobro persuasivo para entender en contexto la situación planteada, aun cuando esta etapa no es obligatoria sino simplemente discrecional de la entidad con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en el recaudo de la cartera en mora.

La gestión persuasiva que adelantan las entidades, es la oportunidad que le da la Administración al administrado de acercarse a ella para que pague voluntariamente de manera consensuada la obligación sin mayores costos para la Administración y de esta forma cumplir igualmente con los principios que rigen la función administrativa que deben estar presentes en todas sus actuaciones, como son los de eficacia, economía y celeridad entre otros, a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia,.

Nótese que el Decreto 397 de 2011 al mencionar que la facilidad de pago se puede realizar en cualquier momento del proceso, en caso de encontrarse en la etapa persuasiva es viable que el funcionario competente mediante resolución, conceder facilidades para el pago de las obligaciones que compongan la cartera de su dependencia, previo el cumplimiento de los requisitos legales.

Es de anotar que como antes se indicó, en cualquier etapa del proceso administrativo de cobro de rentas distritales, se puede hacer acuerdo de pago hasta por el término de cinco años, lo que bien podría hacerse aun cuando sobrepase el lapso señalado de 4 meses sin haber iniciado la etapa de cobro coactivo, no obstante debe tenerse en cuenta que los actos administrativos no pierdan su fuerza ejecutoria para su cobro por jurisdicción coactiva.

[Firma manuscrita]





En este punto, es necesario recordar cuándo se puede determinar que el acto administrativo quedó en firme, de conformidad con lo normado en el artículo 62 del Decreto 01 de 1984 y por ende se encuentra ejecutoriado; teniendo en cuenta que las resoluciones de cobro, en el caso consultado, fueron expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, así:

- Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
- Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
- Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
- Cuando haya lugar a la perención, o cuando se aceptan los desistimientos.

Por ende ejecutoriado el acto, el mismo será suficiente para ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento, pero perderán su fuerza ejecutoria en los términos del artículo 66 ibídem en los siguientes casos:

- Por suspensión provisional.
- Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
- Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
- Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
- Cuando pierdan su vigencia.

Dentro de este contexto se reitera, que ejecutoriado el acto administrativo y si éste no ha perdido su fuerza ejecutoria porque no han transcurrido los cinco años desde la firmeza del mismo, la Administración no pierde la competencia para otorgar, cuando ello sea adecuado según el estudio que se haga en cada caso, facilidades de pago, pues éstas se pueden conceder en cualquier etapa del proceso, previendo de esta manera un proceso administrativo oneroso para la Administración, como sería el coactivo.

CONCLUSIÓN

Del análisis legal precedente esta Dirección frente al problema planteado, concluye que el administrado que ofrece un acuerdo de pago de su obligación a la Administración, realizando acciones afirmativas para su cancelación y la Entidad no le ha dado trámite a la solicitud, no puede proceder a remitir a cobro por jurisdicción coactiva, hasta no haber evaluado la viabilidad del acuerdo ofrecido por el deudor y haberle dado respuesta, pues de lo contrario estaría violando el debido proceso al peticionario.

Si se puede recaudar el pago de la obligación de forma más eficiente y expedita, puede realizarse el acuerdo de pago por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, siempre que cumpla con las exigencias legales para otorgarlo, no sin antes verificar que el título por el transcurso del tiempo no ha perdido su fuerza ejecutoria.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Esta Dirección se pronuncia de manera general al respecto, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, debiendo ser el operador jurídico quien analice de manera puntual si las solicitudes efectuadas cumplen los requisitos para la suscripción del acuerdo de pago respectivo.

Cordialmente,

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
Directora Jurídica

Proyectó: Matilde Murcia Celis

Revisó: Clara Lucía Morales Posso / Gerardo Jaimes Silva.

Rad: 2013ER26190

