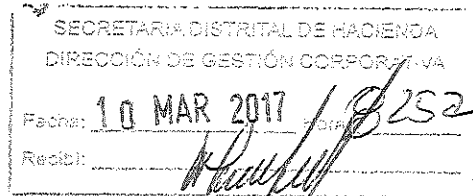




ORIGEN: Sd:31 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALINI
 DESTINO: DESPACHO DEL DIRECTOR DE GESTIÓN CORPORATIVA/VAI
 ASUNTO: REVISIÓN OFICIOSA DE CONCEPTO
 OBS: PROYCTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.,

Doctora
 ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
 Directora de Gestión Corporativa
 Secretaría Distrital de Hacienda
 KR 30 25 90 P 4
 NIT. 899.999.061-9
 Ciudad

**CONCEPTO**

Referencia	Revisión oficiosa de Concepto.
Tema	Viabilidad jurídica para que mediante decreto distrital se determine una dependencia distrital diferente a la Dirección Distrital de Tesorería, que realice la función de realizar el cobro coactivo de las acreencias de las entidades distritales.
Descriptor	Estructura de la Administración Pública; Jurisdicción Coactiva; Asignación de funciones; Competencia para realizar el cobro de las acreencias de entidades distritales.
Problema jurídico planteado inicialmente	Teniendo en cuenta que en los municipios las Tesorerías se asimilan a las Secretarías de Hacienda y por ende ejercen las funciones de hacienda pública ¿puede entenderse que las Secretarías de Hacienda en general son las encargadas de ejercer esta función y no las tesorerías como ha venido interpretando la Secretaría Distrital de Hacienda?
Fuentes formales	Artículos 322, 313 y 315 Constitución Política de Colombia; Ley 489 de 1998; Artículos 2, 3, 12, 13, 38 y 55 del Decreto Ley 1421 de 1993; Artículos 58 y 62 del Acuerdo 257 de 2006; Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; artículo 121 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, Decreto Distrital 654 de 2011.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Mediante memorando radicado en la Dirección Jurídica bajo el número de Cordis IE3872 de 4 de febrero de 2011, la entonces Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda solicitó concepto a esta Dirección con el propósito de dilucidar *"si es viable asignar la función de realizar el cobro de las acreencias no tributarias a favor de las localidades y entidades que conforman el nivel central de la administración que actualmente ejerce la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería, a la Dirección Jurídica"*.





Al respecto, la Dirección Jurídica emitió concepto, mediante memorando con número de radicado IE6988 de fecha 1 de marzo de 2011, y hoy se considera necesario revisar de manera oficiosa, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES:

La Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda emitió concepto jurídico que concluyó: *"Teniendo en cuenta que es la Ley 136 de 1994, en su artículo 91, actualmente vigente quien delimita en quien pueden los alcaldes municipales o distritales delegar la competencia de jurisdicción coactiva, es necesario concluir que dicha jurisdicción, en primera instancia, solo puede ser ejercida por el Alcalde Mayor, y en segunda instancia por el Tesorero Distrital, en virtud de expresa delegación, bajo las siguientes consideraciones:*

Las principales consideraciones del mencionado concepto es que el competente en Bogotá para ejercer las atribuciones dadas por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, es: *"... su representante legal, que de conformidad con el artículo 35 del Decreto Ley 1421 de 1993, es el señor Alcalde Mayor¹, por lo tanto, la jurisdicción coactiva debe ejercerla el Alcalde Mayor directamente o puede delegarla tal como lo dispone el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en la Tesorería Distrital".*

En este sentido, el problema a resolver es si la única dependencia distrital que puede adelantar las labores de cobro coactivo de acreencias no tributarias es la Dirección Distrital de Tesorería, como lo concluye el concepto anterior, o si es viable que la función de cobro coactivo sea asignada a una dependencia distrital diferente.

CONSIDERACIONES:

El ejercicio de una determinada competencia por parte de las entidades estatales tiene una relación estrecha con la determinación de la estructura administrativa del Estado Colombiano. A este respecto, es preciso mencionar de entrada que, con fundamento en el principio de autonomía de las entidades territoriales, reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991, son las autoridades del orden territorial las que deben determinar cómo debe ser su estructura orgánica e interna.

Para el efecto, se citan los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, mediante los cuales se determina la competencia de los concejos y las alcaldías de definir la estructura orgánica e interna, respectivamente.

¹ La facultad legal para el cobro coactivo en el Distrito Capital está en cabeza del Alcalde mayor, sin embargo existe la excepción cuando expresamente una ley otorga dicha facultad en cabeza de un funcionario específicamente, como sería el caso del cobro coactivo que ejerce la Secretaría Distrital de Movilidad, por Disposición de la Ley 769 de 2002, o el cobro coactivo que ejerce la Dirección de Impuestos de Bogotá, por disposición del Decreto Ley 1421 de 1993.

“ARTÍCULO 313. *Corresponde a los concejos:*

6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”.*

“ARTÍCULO 315. *Son atribuciones del alcalde:*

4. *Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos”.* (Subrayas fuera de texto).

Sin perjuicio de esta regla de competencia constitucional, la misma Constitución reconoce que Bogotá D.C. debe tener un régimen jurídico especial, definido por el legislador. Este régimen especial que data del Acto legislativo 1 de 1945, se encuentra expresamente previsto en el artículo 322 de la mencionada Constitución, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 322. *(...) Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.”* (Subrayas fuera de texto)

Obsérvese que la misma Constitución Política en el artículo 322 señala que, entre otros, el régimen administrativo del Distrito Capital será el fijado en la misma Constitución y preferentemente en las leyes especiales que para el mismo se dicten.

En este orden de ideas, se refuerza el anterior planteamiento en el sentido que son el Concejo Distrital y el Gobierno Distrital, las autoridades constitucionalmente competentes para definir respectivamente la estructura orgánica y la estructura interna del Distrito Capital.

Esta autonomía y régimen especial del Distrito Capital tienen adicionalmente como soporte lo establecido expresamente en los artículos 1º y 2º del Decreto Ley 1421 de 1993, los cuales son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO.- 1o. *Santafé de Bogotá, Distrito Capital. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santafé de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”.* (Subrayas fuera de texto)

“ARTÍCULO.- 2o. *Régimen aplicable. El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece*

expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios". (Subrayas fuera de texto)

En este contexto y con fundamento en lo establecido en el artículo 322 constitucional ya mencionado, el Gobierno Nacional expide el Decreto Ley 1421 de 1993, en el que claramente determina que son el Concejo Distrital y el Gobierno Distrital las autoridades competentes para definir el régimen administrativo del Distrito Capital, esto es, su estructura orgánica e interna.

Esta regla se encuentra prescrita expresamente por los artículos 12, 38 y 55 del Decreto Ley 1421 de 1993, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO.- 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos". (Subrayas fuera de texto)

"ARTÍCULO.- 38. Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor:

(...)

6ª Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas". (Subrayas fuera de texto)

"ARTÍCULO.- 55. Creación de entidades. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto-ley 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6o, el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las

entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas”.
(Subrayas fuera de texto)

Con base en estos dos últimos artículos, resulta claro que el Alcalde Mayor de Bogotá tiene la competencia para definir mediante decreto distrital la entidad y la dependencia que puede ejercer a nivel distrital la función de cobro coactivo.

Lo anterior por cuanto, mediante el Acuerdo 257 de 2006, el Concejo Distrital determinó la estructura orgánica de la Secretaría Distrital de Hacienda, en los siguientes términos:

“Artículo 62. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Hacienda. La Secretaría Distrital de Hacienda es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas hacendarias y de la planeación y programación fiscal para la operación sostenible del Distrito Capital y el financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.

Además de las atribuciones generales establecidas para las secretarías en el presente Acuerdo, la Secretaría Distrital de Hacienda tiene las siguientes funciones básicas:

(...)

e. Formular, orientar, coordinar y ejecutar las políticas tributarias, presupuestal, contable y tesorería”.

La función de cobro coactivo tiene como origen, tanto acreencias tributarias como no tributarias, directamente relacionadas con las políticas tributarias y de tesorería que corresponde definir a la Secretaría Distrital de Hacienda.

Esta atribución del Alcalde Mayor de Bogotá es reiterada en el artículo 18 del mismo Acuerdo 257 de 2006, según el cual, *“El Alcalde o Alcaldesa Mayor podrá asignar o distribuir negocios y funciones entre organismos y entidades distritales, teniendo en cuenta una relación directa con el objeto y funciones generales del respectivo organismo o entidad distrital.”*

De la misma manera, el mismo Plan de Desarrollo Distrital, adoptado mediante Acuerdo Distrital 645 de 2016, en concordancia con los citados principios constitucionales, como marco de la gestión distrital, se incluyó en el Capítulo VII - Eje Transversal 4: Gobierno Legítimo y Eficiente², donde el Concejo de Bogotá

² Este eje transversal prevé las acciones para restaurar la confianza institucional y el buen gobierno de la ciudad tanto en el nivel distrital como en el local, de forma tal que esté orientado al servicio ciudadano y que incorpore como práctica habitual el evaluar las diferentes alternativas para optimizar los procedimientos y costos de la prestación de los servicios procurando

habilita la competencia de la Administración Distrital para determinar que la Entidad de manera gradual y selectiva, concentre la función de cobro coactivo a nivel distrital.

Así lo establece el artículo 121 del Acuerdo 645 de 2016:

“Artículo 121. Gestión de cobro y depuración de cartera

Para fortalecer la gestión de cobro, la Administración Distrital podrá concentrar la actividad de cobro coactivo, en relación con las acreencias a favor de las entidades distritales del sector central y sector descentralizado por servicios. Esta concentración se realizará de manera gradual y selectiva.

En términos de eficiencia institucional, se deberán implementar planes de depuración y saneamiento de cartera de cualquier índole a cargo de las entidades distritales, mediante la provisión y castigo de la misma, en los casos establecidos por el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

Así mismo se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá para realizar la venta de la cartera de las entidades del nivel central del Distrito.” (Se resalta)

Desde este punto de vista, mediante decreto distrital es procedente que el Alcalde Mayor de Bogotá determine en que área de la estructura interna de la Secretaría Distrital de Hacienda se ejerce el cobro coactivo de las obligaciones tributarias y no tributarias, sin que sea ineludible que la mencionada competencia esté ligada (acreencias no tributarias) a la Dirección Distrital de Tesorería.

En otras palabras, y teniendo siempre presente que las disposiciones consagradas en el Decreto Ley 1421 de 1993 prevalecen sobre las normas de carácter general previstas en la ley municipal, y que solo en ausencia de las normas consagradas en el inciso 1 del artículo 2 del Decreto Ley 1421 de 1993, el Distrito Capital de Bogotá puede remitirse a las disposiciones legales vigentes para los municipios, se puede afirmar frente al interrogante planteado que jurídicamente es viable que el Alcalde Mayor de Bogotá asigne la función de realizar el cobro de las acreencias a favor de las diferentes entidades distritales, a una dependencia de la Secretaría Distrital de Hacienda diferente a la Dirección Distrital de Tesorería.

Ahora bien, en relación con el Concepto de 2011 que arriba a conclusiones diferentes, debe tenerse en cuenta que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas

siempre la mejor relación costo-beneficio. Promoverá la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción, incentivando además la participación ciudadana.

para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, efectivamente establece que el cobro coactivo puede ser ejercido por el Alcalde municipal o por el tesorero municipal, a través de la figura de la delegación, en los siguientes términos:

“Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.”

En este orden de ideas, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales especiales que se han citado, este artículo de la ley municipal no resulta aplicable en el Distrito Capital.

Lo anterior porque, como se ha mostrado, las diferentes disposiciones constitucionales y legales a que se ha hecho referencia, establecen expresamente que la asignación especial de una función a una determinada entidad distrital, es competencia permanente del Alcalde Mayor de Bogotá.

Por lo anteriormente expuesto, no se comparte el criterio contenido en el concepto de 2011, citado al inicio de este concepto, porque el mismo asegura que existiendo silencio por parte del Decreto Ley 1421 de 1993, respecto a la competencia para ejercer la función de cobro coactivo respecto de las acreencias del sector central, debía remitirse a lo establecido en la entonces vigente, Ley 136 de 1994, artículo 91. La posición de esta Dirección es que no existe en el Decreto Ley 1421 de 1993 vacío jurídico alguno.

Obviamente, lo relacionado con la competencia para ejercer el cobro coactivo de acreencias no tributarias, no está contemplado expresamente en el Decreto Ley 1421 de 1993, porque se haya inadvertido por parte del Legislador extraordinario, sino porque con fundamento en los principios de autonomía y de régimen especial del Distrito Capital, en el aspecto administrativo, no podía ser regulado por el mismo, sino por las autoridades internas del Distrito Capital, esto es, el Concejo de la ciudad y el Gobierno Distrital.

Precisamente, lo que se ha mostrado, es que en el Decreto Ley 1421 de 1993, los artículos 38 y 53 establecen que el Alcalde Mayor de Bogotá es la autoridad competente para determinar que dependencia distrital se encarga de la mencionada función de cobro coactivo.

Adicional a lo anterior, debe advertirse que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 ha sido modificado tácitamente por lo establecido en la Ley 1066 de 2006, "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones."

En efecto, el artículo 5º estableció la facultad de cobro coactivo para las diferentes entidades estatales, que en virtud de funciones administrativas tengan que recaudar rentas o recursos públicos.

Tal artículo es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 5º. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario."

En estos términos, no puede sostenerse hoy que la única dependencia que pueda legalmente adelantar la facultad de cobro coactivo sea la tesorería municipal, pues, como acaba de verse, la Ley 1066 de 2016, especial sobre la materia, amplió la gama de entidades que pueden tener la facultad de cobro coactivo.

En tal sentido, no se comparte la remisión normativa que se hizo en el concepto citado a la entonces vigente Ley 136 de 1994, artículo 91, toda vez que no se realizó en su momento el análisis constitucional del principio de la autonomía y del régimen especial del Distrito Capital. Aunque estos principios no hacían parte de la consulta, eran fundamentales para absolver el interrogante formulado.

CONCLUSION

Como consecuencia de lo anterior, esta Dirección se aparta expresamente del concepto radicado con el número IE6988 del 1 de marzo de 2011, según el cual, la jurisdicción coactiva "en primera instancia, solo puede ser ejercida por el Alcalde

Mayor, y en segunda instancia por el Tesorero Distrital, en virtud de expresa delegación”.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el numeral 33.4 del artículo 33 del Decreto Distrital 654 de 2011, "Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital.", que dispone lo siguiente:

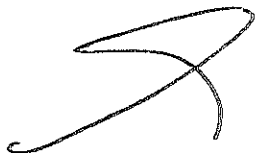
“Artículo 33. Emisión de Conceptos Jurídicos por las entidades y organismos distritales. Los conceptos jurídicos que emitan las entidades, organismos y órganos distritales deberán cumplir las siguientes características:

33.4. Si el concepto a emitir modifica una posición anterior de la entidad u organismo, se dejará expresa constancia de ello en el mismo, así como las razones por las cuales se adopta la nueva posición. Se reconstruirá la doctrina anterior a efecto de señalar en contexto los cambios en la posición”.

Así las cosas, sí es procedente que mediante decreto distrital, el Alcalde Mayor de Bogotá asigne la función de cobro coactivo a una dirección distrital diferente a la Dirección Distrital de Tesorería.

Esta Dirección estará atenta para resolver cualquier inquietud adicional relacionada con esta temática.

Cordialmente,



LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
Secretaría Distrital de Hacienda
Correo Electrónico lpazos@shd.gov.co

Aprobado por:	Leonardo Arturo Pazos Galindo – Director Jurídico		02/03/2017
Revisado por:	Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda Clara Lucía Morales Posso, Asesora	MAO	27/02/2017
Proyectado por:	Rosa Elena Morales Meneses		23/02/2017