



**ORIGEN:** DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO / LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

**DESTINO:** SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION / LAURA BABATIVA MAYORGA / LAURA BABATIVA MAYORGA

**ASUNTO:** concepto sobre cobro coactivo de incapacidades médicas

**OBS:**

Bogotá, D. C.



Doctora  
LAURA BABATIVA MAYORGA  
**Directora de Gestión Humana**  
Secretaría Distrital de Planeación  
NIT. 899999061-9  
Ciudad.  
Correo: dir.gestionhumana@sdp.gov.co

### CONCEPTO

Referencia	2020ER118441O1/ 2020IE026397O1
Descriptor general	COBRO COACTIVO NO TRIBUTARIO
Descriptores especiales	Incapacidades médicas de servidores públicos
Problema jurídico	<i>¿De acuerdo con la normativa vigente cuáles son los lineamientos y requisitos mínimos para el cobro coactivo de incapacidades en el Distrito Capital?</i>
Fuentes formales	Ley 1066 de 2006, Ley 1437 de 2011; Ley 1438 de 2011; Decreto Nacional 445 de 2017; Decreto Distrital 397 de 2011; Resolución SDH-104 del 13 de Junio de 2019; Resolución No. DDC-3 del 5 de diciembre de 2018 de la Dirección Distrital de Contabilidad; Circular Externa 017 de 2019 del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El consultante cita la Circular Externa 17 de 2019, expedida por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, donde se establecen los lineamientos para el cobro coactivo de incapacidades a las EPS y ARL a favor del Distrito Capital.

*“En virtud de lo anterior, antes de hacer la remisión del trámite de recobro a la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería, hoy la Subdirección de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, deberá elevarse la respectiva consulta sobre la procedencia de la acción de cobro coactivo de las incapacidades contenidas en los títulos ejecutivos que presten*

*mérito ejecutivo, para que sea ésta la que determine si resulta procedente dar inicio al cobro coactivo o el procedimiento a seguir para obtener el pago de las incapacidades”.*

Conforme a lo señalado por la Circular Externa 07 de 2019 y la necesidad de enmarcar dichos lineamientos para el cobro de incapacidades de servidores públicos del Distrito bajo el Sistema de Gestión de Calidad de la Secretaría Distrital de Planeación, se elevó consulta en los siguientes términos:

1. *“¿Cómo funciona el proceso de cobro coactivo por concepto de incapacidades al interior del Distrito Capital?”*
2. *¿Cómo se solicita el inicio de un proceso de cobro coactivo por parte de las entidades del Distrito Capital, por el no pago del concepto de incapacidades por parte la EPS o ARL?*
3. *¿Cuál es procedimiento a seguir por parte de las Entidades del Distrito Capital, para consultar sobre la procedencia de la acción de cobro coactivo de las incapacidades contenidas en los títulos ejecutivos?*
4. *¿Los casos de consulta se deben remitir por EPS o por funcionario?*
5. *¿Existen montos mínimos establecidos para iniciar un proceso de cobro coactivo por concepto de no pago de la incapacidades por parte de la EPS o ARL?*
6. *¿Se puede hacer cobro coactivo de incapacidades prescritas y en caso de ser negativa la respuesta, qué acciones se deben iniciar por parte de la Entidad para castigar dichos valores imposibles de cobrar?”*
7. *¿Qué documentación mínima se requiere para iniciar el trámite de cobro coactivo de incapacidades?*

Es de anotar que se realizó una mesa de trabajo con el consultante, la Dirección Distrital de Cobro, como área técnica de esta Secretaría, y este despacho, recibiendo de la Subdirectora de Cobro no Tributario de la SDH la mayor parte los aspectos técnicos de los planteamientos.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Dado que se tratan de siete cuestionamientos a resolver, se considera pertinente analizarlas de la siguiente manera:

1. Se analizará cómo funciona el proceso de cobro coactivo de incapacidades en el Distrito Capital.
2. Se estudiará a la luz de lo establecido en la Ley 1437 de 2011, el Estatuto Tributario Nacional, el Decreto Distrital 397 de 2011 y la Circular externa 17 de

- 2019 del DASCD, el procedimiento para iniciar el cobro coactivo de incapacidades médicas a las EPS y las ARL.
3. Se señalará los requisitos para consultar sobre la procedencia ante la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, para iniciar un proceso de cobro coactivo conforme a la Resolución SHD 104 de 2019.
  4. Se verificará si se debe existir un monto mínimo para iniciar un proceso de cobro coactivo.
  5. Se indagará si existe un mecanismo legal para el cobro de incapacidades prescritas y en caso de no existir qué procedimiento se debe seguir al respecto.
  6. Se examinará a la luz del Decreto Distrital 397 de 2011 y la Circular Externa 17 de 2019, la documentación requerida para iniciar el proceso de cobro coactivo de las incapacidades médicas y si la remisión de la misma ante la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro debe hacerse por EPS/ARL o por servidor público.

#### **I. Proceso de cobro coactivo de incapacidades en el Distrito Capital**

En el Distrito Capital se establecen dos regímenes para el cobro de incapacidades, dependiendo si la entidad que requiere el pago de dichas acreencias no tributarias hace parte del nivel central o del sector descentralizado distrital.

Si la entidad hace parte del sector descentralizado por servicios, el proceso de cobro coactivo lo realiza de manera directa en la entidad, con fundamento en lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006:

*“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.”*

Si la entidad hace parte del nivel central, se debe proceder conforme al Decreto Distrital 397 de 2011, el cual señala que la entidad debe realizar la solicitud a la Subdirección de Cobro no Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, para que esta determine si es procedente o no el requerimiento del pago al deudor, así como la verificación de todos los documentos exigidos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la consulta realizada se centra en una entidad del Sector Central se debe seguir los lineamientos establecidos en el Decreto Distrital 397 de 2011, junto con las normas concordantes, el Estatuto Tributario Nacional, la Ley 1437 de 2011 y la Resolución SDH 104 de 2019, "Por la cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera No Tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro".

## **II. Procedimiento para iniciar el cobro coactivo de incapacidades médicas a las EPS y las ARL, por parte de las entidades del nivel central ante la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH.**

Para iniciar el proceso de cobro coactivo de incapacidades se deben previamente haber agotado dos fases, las cuales están regladas en el artículo 7 del Decreto Distrital 397 de 2011:

- La Determinación del debido cobrar
- El Cobro Persuasivo.

La determinación del debido cobrar se encuentra definida en el artículo 8 del Decreto Distrital 397 de 2011, el cual señala:

*“Artículo 8°. Determinación del debido cobrar. Corresponde a esta etapa del proceso de verificación de las acreencias pendientes de pago a favor de las entidades de que trata el artículo segundo del presente Decreto. Esta etapa comprende la identificación de acreencias pendientes de pago, la exigibilidad de las mismas, la ocurrencia o existencia de hechos que den lugar a la interrupción o suspensión de la prescripción y la validación de los títulos ejecutivos correspondientes”.*

En esta fase se debe determinar la acreencia por cobrar, junto con los intereses moratorios causados hasta la fecha. El mismo artículo señala que esta es la fase de estudio donde se determina concretamente los montos adeudados al Tesoro Distrital.

Determinado el monto adeudado se debe iniciar el proceso de cobro persuasivo, el cual está consagrado en el artículo 9 del Decreto Distrital 397 de 2011:

*“Artículo 9°. Etapa persuasiva del recaudo de cartera. 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:*

- *Localización del deudor: Entendiendo por tal las referencias en las cuales sea posible contactar al deudor para efectos de comunicaciones y notificaciones. Comprende además la determinación de su domicilio, lugar de trabajo, direcciones y teléfonos, principales y secundarios.*

- *Realización de comunicaciones telefónicas y/o escritas: recordando el cumplimiento de las obligaciones derivadas del título ejecutivo. En estas comunicaciones se informará de manera clara la forma, lugar y oportunidad de realizar el pago.*

- *Realización de visitas: si se conoce el domicilio del deudor, a criterio de cada entidad, se podrán realizar algunas visitas con el propósito de suministrar al deudor la información relativa a la obligación pendiente de pago, la opción de solicitar facilidades de pago, así como las implicaciones de pasar a la etapa de cobro coactivo.*

- *Identificación bienes del deudor: Verificar los bienes que eventualmente puedan respaldar el pago de la obligación.*

*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 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”.*

Ahora bien, si culmina la fase del cobro persuasivo sin obtener el respectivo pago, habrá lugar a solicitar la iniciación del cobro coactivo, de conformidad con lo que establece el Decreto Distrital 397 de 2011.

Es de anotar que dicha solicitud se debe hacer presentando un acto administrativo ejecutoriado donde conste un título ejecutivo con una deuda clara, expresa y exigible, conforme lo señala el artículo 6° del mencionado Decreto Distrital.

*“Artículo 6°. Principio de procedibilidad. Para el cobro de las rentas o caudales públicos, la entidad acreedora será responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible, conforme con la legislación que regula el origen de la misma, así como, de establecer la legal ejecutoria del mismo, sin perjuicio del cobro de los títulos que provienen del deudor, como resulta ser el caso de las declaraciones tributarias presentadas por los contribuyentes y los demás títulos ejecutivos señalados en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional.*

*Entendiendo por obligación clara, expresa y exigible, lo siguiente:*

*Clara: Aquella que es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido.*

*Expresa: En el documento que contiene la obligación debe constar en forma nítida el crédito- deuda, sin que para ello haya que acudir a suposiciones.*

*Exigible: La obligación sea ejecutable, es decir, que puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de plazo o una condición o de estarlo ya se cumplió y tratándose de actos administrativos, que estos no hayan perdido su fuerza ejecutoria”.*

Asimismo, cabe señalar que la solicitud de cobro coactivo a la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH, se debe hacer con antelación suficiente al término de prescripción del título ejecutivo, el cual en ningún caso podrá ser inferior al 60% del término de prescripción. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del pluricitado Decreto Distrital 397 de 2011.

### **III. Requisitos para iniciar el proceso de cobro coactivo**

Como se señaló en el punto anterior, se debe expedir el acto administrativo que constituya un título ejecutivo con una obligación clara, expresa y exigible por concepto de la incapacidad médica adeudada.

Ahora bien, antes de remitir dicho título ejecutivo a la Dirección Distrital de Cobro de la SDH, la Resolución SHD 104 de 2019 señala que se deben cumplir los requisitos de procedibilidad del mismo:

*“ARTÍCULO 9. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO: Cada Entidad Distrital, antes de remitir un título ejecutivo para cobro coactivo a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, debe verificar que el mismo contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible.*

*No obstante lo anterior, previo a librar el mandamiento de pago, la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro realizará el análisis de los documentos remitidos a fin de establecer que cumplan con los siguientes requisitos:*

- a. Que los actos o documentos que constituyen el título ejecutivo se encuentren debidamente notificados, 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.*

- b. Los actos o documentos que conforman el título ejecutivo deben estar completos.
- c. De acuerdo con el tipo de obligación, que obre la respectiva constancia de ejecutoria del título ejecutivo, expedida por la entidad que lo profirió, el documento en el cual se exprese de manera clara la fecha en la que se hace exigible la obligación.
- d. 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, se debe establecer que es primera copia y presta mérito ejecutivo.
- e. Que el acto administrativo indique de manera clara los datos completos del deudor de la obligación no tributaria: nombre de la persona o razón social, documento de identificación, cédula o NIT.
- f. Tratándose de establecimientos de comercio que no constituyen una persona jurídica, la sanción se debe imponer a la persona natural propietaria del establecimiento o al responsable de la infracción, indicándose el nombre e identificación, contra quién se libraré la orden de pago y, en el caso de ser persona jurídica, deberá indicarse de manera clara e inequívoca si la sancionada 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 en el pago de la obligación, para estos eventos.
- g. Si en un mismo acto administrativo se sanciona a dos o más personas, se deberá aclarar si la sanción es individual o solidaria especificando cuánto le corresponde pagar a cada una de ellas.
- h. La parte considerativa del acto administrativo debe guardar coherencia con su parte resolutive.

El servidor público de la Subdirección de Cobro No Tributario responsable de esta labor diligenciará el formato "Requisitos de Procedibilidad" que se encuentra en la herramienta Sistema de Información de Cobro Coactivo (SICO) o la que haga sus veces.

**PARÁGRAFO:** Si los documentos remitidos a la Dirección Distrital de Cobro - Subdirección de Cobro No Tributario 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".

El artículo anterior señala que el acto administrativo además de estipular una obligación clara, expresa y exigible, también debe estar plenamente ejecutoriado, es decir, debe estar en firme, conforme lo determina el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional.

*“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.”*

*“ARTICULO 829 (ESTATUTO TRIBUTARIO). 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*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso”.*

#### **IV. Determinación de un monto mínimo para iniciar un proceso coactivo dirigido al cobro de incapacidades**

Sobre este punto es necesario mencionar lo señalado en el artículo 1° de la Ley 1066 de 2006, “*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*”, el cual señala lo siguiente:

*“Artículo 1°. Gestión de Recaudo de Cartera Pública. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.”*

Bajo este entendido, las obligaciones a favor de las arcas distritales no especifican un monto mínimo a cobrar. No obstante, se debe estimar un criterio de costo beneficio para el cobro de las mismas, en consonancia con el artículo 11 del Decreto Distrital 397 de 2011:

**“Artículo 11. Criterios de generación y clasificación de cartera pública. Cada una de las entidades o dependencias públicas del Distrito Capital encargadas del recaudo de rentas o caudales públicos, deberán aplicar para generar y clasificar la cartera, entre otros, los siguientes criterios:**

*(...) Para la clasificación de deudores morosos como grande, mediano y pequeño, se aplicarán los siguientes criterios:*

*(...) c) Deudores de pequeñas acreencias. Deudores cuyas deudas totales consolidadas (capital, sanción e intereses) constituyen el 25% restante del total de la cartera de cobro.*

*No obstante la anterior clasificación, cada entidad puede aplicar un criterio de mínima rentabilidad que será fijado dentro del Manual de Administración y Cobro de Cartera, conforme a la naturaleza de las acreencias a su favor, así como, porcentajes diferentes de acuerdo con la capacidad operativa y el volumen de obligaciones y deudores por gestionar.”*

Coherente con lo anterior, la Resolución SDH -104 de 2019, Manual de Administración y Cobro de la Cartera No Tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, dispone lo siguiente:

*“Artículo 10. ETAPA COACTIVA DEL RECAUDO DE CARTERA: En esta etapa, la Administración en desarrollo de las facultades exorbitantes que le asisten, busca lograr la satisfacción de las obligaciones a su favor de manera coercitiva, utilizando para ello el procedimiento descrito en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, así como las remisiones normativas que en él se establezcan.*

*Ésta se iniciará una vez agotada la etapa persuasiva y con antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro, que en ningún caso podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de término de prescripción.*

*En desarrollo de los principios de eficacia y economía consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, 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”. (Resaltado fuera de texto)*

Por lo anterior, la normativa es clara al disponer que en la etapa de cobro coactivo la entidad podrá utilizar, entre otros, el análisis de costo beneficio para iniciar la

depuración de cartera, se entiende bajo los parámetros de la normativa vigente aplicable a la materia.

De otra parte, de conformidad con las facultades otorgadas por el Parágrafo 2° de la Ley 1066 de 2006, los representantes legales de las entidades públicas quedan facultados para aplicar lo estipulado en el artículo 820, incisos 1 y 2, del Estatuto Tributario Nacional, el cual sostiene lo siguiente:

*“ARTÍCULO 820. REMISIÓN DE LAS DEUDAS TRIBUTARIAS. <Artículo modificado por el artículo 54 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.*

*El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales a quienes este les delegue, quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y demás obligaciones cambiarias y aduaneras cuyo cobro esté a cargo de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso sobre los mismos, siempre que el valor de la obligación principal no supere 159 UVT, sin incluir otros conceptos como intereses, actualizaciones, ni costas del proceso; que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna y tengan un vencimiento mayor de cincuenta y cuatro (54) meses. (Resaltado fuera del texto)*

## **V. Cobro de incapacidades prescritas**

Frente a este punto, es necesario mencionar lo señalado en el artículo 1° de la Ley 1066 de 2006, el cual sostiene lo siguiente:

*“Artículo 1°. Gestión de Recaudo de Cartera Pública. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.”*

Con este principio, es deber de las entidades públicas hacer las gestiones oportunas y pertinentes para la pronta recuperación de cartera a favor del Estado. Ahora bien, al hablar de prescripción se entiende como la pérdida de la exigibilidad del derecho o acreencia, por no haberse reclamado o ejecutado dentro del término establecido por la ley.

Dado lo anterior, la prescripción hace improcedente la acción de cobro coactivo, toda vez que la exigibilidad, como de uno de los requisitos de procedibilidad para el cobro de un título ejecutivo, no está presente. Al hablar de exigibilidad, se hace referencia al artículo 6° del Decreto Distrital 397 de 2011, el cual lo define de la siguiente manera:

*“Exigible: La obligación sea ejecutable, es decir, que puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de plazo o una condición o de estarlo ya se cumplió y tratándose de actos administrativos, que estos no hayan perdido su fuerza ejecutoria.”*

Por lo anterior, una vez configurada la prescripción, el título ejecutivo pierde fuerza de ejecutoria, dando paso a lo estipulado en el artículo 52 de la Resolución SHD - 104 de 2019, el cual señala:

*“ARTÍCULO 52. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO: 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.”*

Ahora bien, vale la pena citar el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con el cual el término que tiene el empleador para hacer el cobro de las incapacidades es de tres años contados de la siguiente manera:

*“Artículo 28. Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el pago correspondiente al trabajador”.*

Conforme a lo anterior, el empleador (Entidad Pública) tiene la obligación de realizar el cobro desde el momento en que haya realizado el pago al trabajador y cuenta con tres años para ejecutar dicha acreencia, si no lo hace en dicho período de tiempo, pierde tal derecho. La prescripción es un principio jurídico que castiga al que no ejerce el derecho en el momento oportuno y por ello, si se dejan prescribir las incapacidades

para su cobro no existe mecanismo legal alguno para obligar al deudor a pagar dicha suma.

De esta manera, dada la imposibilidad de realizar el cobro coactivo de tales incapacidades, cabe la responsabilidad de depurar dichas acreencias mediante acto administrativo. Dicha depuración debe seguir los procedimientos establecidos en la Resolución No. 193 de 2016, expedida por la Contaduría General de la Nación, la cual en el numeral 3.2.15 establece:

*“Depuración contable permanente y sostenible. Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan con las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán los acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar lo controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información”*

Asimismo, la Resolución No. DDC-3 del 5 de diciembre de 2018 de la Dirección Distrital de Contabilidad estableció los lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital y para la evaluación y depuración permanente de cifras y demás datos contenidos en los estados financieros. De igual manera, el artículo 3° de la misma Resolución indicó el deber de conformar o renovar el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable:

*“Artículo 3°- Comité Técnico de Sostenibilidad Contable. Determinar que los Entes Públicos Distritales conformen o actualicen el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, cuyo fin es recomendar al Representante Legal o a los servidores públicos responsables de las áreas de gestión, técnicas o administrativas sobre: i) la aplicación y actualización de políticas contables y de operación; ii) la depuración de valores con base en la gestión administrativa, técnica y jurídica realizada, en concordancia con los soportes documentales que la administración considere idóneos; iii) los aspectos que considere pertinentes para agilizar y gestionar el flujo de información insumo del proceso contable; entre otros aspectos que se establezcan dentro de su reglamento interno; lo anterior, sin perjuicio del deber que tienen los responsables directos de las áreas de gestión correspondientes.*

*(...)Parágrafo 3. Si no existe normatividad contraria, el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable puede reemplazar otros comités existentes para la depuración contable, solo si le son asignadas las responsabilidades o funciones de dichos comités.”*

Por lo anterior, en apoyo al artículo 39 del Plan de Desarrollo Distrital vigente, Acuerdo Distrital 761 de 2020, al establecer la depuración de cartera señala que: “ En términos

*de eficiencia institucional y siguiendo los criterios legales en materia de remisión de deudas, prescripción, pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, en virtud de los cuales no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente, las entidades distritales deberán realizar acciones de depuración y saneamiento de la cartera a su cargo de cualquier índole en cualquiera de las etapas del cobro, mediante el castigo de la misma, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura". (Resaltado fuera de texto)*

## **VI. Documentación y requisitos para solicitar el trámite del proceso de cobro coactivo ante la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH.**

El principal documento que se necesita para el inicio de un Proceso de Cobro Coactivo es el título ejecutivo debidamente constituido, donde conste la obligación clara, expresa y exigible a favor de la entidad. En este sentido, el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 señala lo que constituye un título ejecutivo:

*“Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:(...)Los demás que consten en documentos que provengan del deudor.”*

Por lo anterior, el primer documento que se requiere es la incapacidad médica expedida por la EPS o la ARL que sirva como sustento de la deuda a cobrar. No obstante, como ya se argumentó en párrafos anteriores dicho documento no es un título ejecutivo, por lo cual se requiere el acto administrativo que lo genere.

En dicho acto administrativo debe constar una obligación clara, expresa y exigible que reúna los requisitos contemplados en el artículo 9 de la Resolución SDH-104 del 13 de junio de 2019, así como la documentación descrita en la misma.

Asimismo, cabe resaltar que la ley no menciona, para el caso de incapacidades, si la documentación debe allegarse por servidor público o por la entidad deudora. Sin embargo, se deben tener en cuenta los principios de economía y eficiencia a la hora de recuperar acreencias a favor del Tesoro Distrital. Dado lo anterior, en mesa de trabajo conjunta ya mencionada, la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH estableció que la manera más oportuna y

acorde para presentar dicha documentación, dado el caso puntual de la entidad, es por EPS/ARL.

## **CONCLUSIONES**

Del análisis jurídico realizado se resuelven sus inquietudes en el orden planteado:

**1. *¿Cómo funciona el proceso de cobro coactivo por concepto de incapacidades al interior del Distrito Capital?***

Tal como se ha mencionado, el proceso de cobro coactivo se rige por lo dispuesto en el Decreto Distrital 397 de 2011 y en la Resolución SDH - 104 de 2019.

**2. *¿Cómo se solicita el inicio de un proceso de cobro coactivo por parte de las entidades del Distrito Capital, por el no pago del concepto de incapacidades por parte la EPS o ARL?***

Para realizar el proceso de cobro coactivo, se requiere que se hayan agotado la fase de determinación de la deuda a cobrar y el cobro persuasivo, las cuales tienen requisitos de forma que se deben llevar a cabalidad.

Para solicitar la iniciación del cobro coactivo se debe presentar el acto administrativo ejecutoriado donde conste un título ejecutivo con una deuda clara, expresa y exigible, conforme lo señala el artículo 6° del Decreto Distrital 397 de 2011.

**3. *¿Cuál es procedimiento a seguir por parte de las Entidades del Distrito Capital, para consultar sobre la procedencia de la acción de cobro coactivo de las incapacidades contenidas en los títulos ejecutivos?***

Allegado el acto administrativo a la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH, esta Subdirección procederá a realizar el estudio de procedibilidad conforme a lo estipulado en el Artículo 9° de la Resolución SHD - 104 de 2019, junto con la documentación requerida en la lista de chequeo de la misma Resolución.

Es importante resaltar que la solicitud de cobro coactivo a la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, se debe hacer con antelación suficiente al término de prescripción del título ejecutivo, el cual en ningún caso podrá ser inferior

al 60% del término de prescripción, de conformidad con el artículo 10 del Decreto Distrital 397 de 2011.

**4. ¿Los casos de consulta se deben remitir por EPS o por funcionario?**

Cada entidad puede determinar, conforme a los principios de economía y eficiencia, como realizar dicha solicitud para recuperar los recursos a favor del Tesoro Distrital. No obstante, en la mesa de trabajo conjunta <sup>a</sup> a que se ha hecho referencia, se mencionó que la manera más oportuna y ágil para presentar dicha documentación, dado el caso puntual de la Secretaría Distrital de Planeación, es por EPS/ARL.

**5. ¿Existen montos mínimos establecidos para iniciar un proceso de cobro coactivo por concepto de no pago de la incapacidades por parte de la EPS o ARL?**

La normatividad vigente aplicable a la materia no establece un monto mínimo para iniciar un proceso de cobro coactivo de incapacidades, por lo que en principio toda deuda es cobrable por mínima que sea.

**6. ¿Se puede hacer cobro coactivo de incapacidades prescritas y en caso de ser negativa la respuesta, qué acciones se deben iniciar por parte de la Entidad para castigar dichos valores imposibles de cobrar?"**

Las incapacidades prescritas no se pueden cobrar y no existe mecanismo legal para hacer cumplir dicha obligación, toda vez que dicha acreencia ya no es exigible por no haberse cobrado dentro del término establecido por la ley. Por lo tanto, carece de toda procedibilidad iniciar el proceso de cobro coactivo.

Sin embargo, cada entidad deberá depurar dichas acreencias mediante acto administrativo previa recomendación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la entidad respectiva o siguiendo los lineamientos de la Resolución DDC-3 de 2018 de la Dirección Distrital de Contabilidad de esta Secretaría.

**7. ¿Qué documentación mínima se requiere para iniciar el trámite de cobro coactivo de incapacidades?**

La documentación requerida se encuentra contemplada en el Manual de Administración y Cobro de la cartera no tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, adoptada mediante Resolución SHD - 104 de 2019 y se deben seguir los lineamientos allí establecidos.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Director Jurídico

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

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Clara Lucía Morales Posso.

Proyectó: Paola Andrea Alarcón Pasos.