



Bogotá, D. C.

Doctor
Juan Carlos Zamudio Rozo
Subdirector de Cobro Tributario
Secretaría Distrital de Hacienda
jzamudio@shd.gov.co
Nit. 899999061-9
Kr 30 # 25 90
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2022IE01169001
Descriptor general	TRIBUTARIO
Descriptores especiales	Cobro coactivo – venta de cartera tributaria
Problema jurídico	¿Es procedente la venta de cartera del impuesto sobre vehículos a Central de Inversiones S.A., CISA?
Fuentes formales	Leyes 1066 de 2006 y 1386 de 2010 Decreto 1068 de 2015 Acuerdo Distrital 257 de 2006 Decreto Distrital 601 de 2014 Resolución SDH – 000215 del 17 de junio de 2022 Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de junio de 2009. Expediente 2500-23-27-000-2005-00531-01(16209). Consejero ponente William Giraldo Giraldo. Consejo de Estado. Sentencia del 22 de septiembre de 2004. Expediente 66001-23-3000-1999-0902-01(13255). Consejero ponente Héctor J. Romero Díaz. Consejo de Estado. Concepto del 16 de diciembre de 2019. Expediente 11001-03-06-00-2019-00126-00(00002 PL). Consejero ponente Édgar González López

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Se consulta la procedencia de la enajenación de cartera de naturaleza coactiva del impuesto sobre vehículos automotores, correspondiente a 722.409 registros, equivalente a \$323.555.761.000, a través de los siguientes interrogantes:

1. De acuerdo con lo indicado por el artículo 21 de la Ley 1386 ¿Cuál es la figura administrativa mediante la cual se pueda protocolizar la venta de cartera del impuesto sobre vehículos automotores, teniendo en cuenta el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016 que adicionó el inciso 2° al Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y el artículo 376 de la misma?
2. ¿Puede la Secretaría Distrital de Hacienda Dirección Distrital de Cobro, entregar información a la entidad compradora (CISA) contenida en las bases de datos, así como muestras documentales de los títulos ejecutivos como facturas, declaraciones tributarias

y actos administrativos, correspondientes a la cartera tributaria con el fin de que esta última realice el análisis y valoración de la cartera objeto de la venta previo a la suscripción del correspondiente contrato o convenio? ¿Cómo se formaliza esa entrega y mediante que acto debe suscribirse dicha entrega? y ¿Cómo operaría para este caso la reserva de la información tributaria?

3. ¿Quién es el funcionario competente para suscribir el documento señalado con Central de Inversiones (CISA) en lo que respecta a la venta de la cartera Tributaria? ¿se puede delegar dicha competencia? ¿en qué cargos o perfiles?

4. ¿Se requiere concepto contable y financiero previo a la venta de la cartera respecto de la valoración realizada por la Entidad CISA?, lo anterior considerando que la venta se realizaría por un menor valor del activo en los balances de la entidad.

5. Suscrito el contrato interadministrativo por parte de SDH y CISA, ¿Es procedente la entrega física de la información tributaria documental de los títulos ejecutivos originales y bases de información tributaria y como opera en esta etapa de la operación la reserva de la información tributaria?

6. ¿Qué entidad deberá resolver las discusiones que se generen sobre los títulos ejecutivos, que surjan con posterioridad a la suscripción del contrato interadministrativo?

7. Respecto del trámite de traspaso de vehículos, la Ventanilla Única de Servicios de la Secretaría Distrital de Movilidad, establece como requisito que el pago de impuesto sobre vehículos automotores se validará en la página de la Secretaría de Hacienda, excepto para trámites de remolques y semirremolques y trámites habilitados para maquinaria agrícola, industrial y de construcción autopropulsada. Por lo anterior, al realizarse un contrato compraventa de cartera del impuesto sobre vehículos automotores, ¿De qué manera se cumplirá con dicho requisito? ¿Cuál debe ser el procedimiento que debe llevarse a cabo con los registros inmersos en la venta de la cartera frente a la constancia del pago del impuesto como requisito para realizar el traspaso de un vehículo automotor?

8. En el caso de concretarse la venta de cartera, ¿Cuál es el documento idóneo que soporte la afectación en la cuenta corriente de los registros objeto de la transacción?

CONSIDERACIONES

Respecto de la venta de cartera el Consejo de Estado¹ ha sostenido que por factoring (contrato de compra de cartera) se entiende aquella “transferencia del crédito comercial de su titular a un tercero factor que se encarga de su cobranza y que garantiza el buen

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de junio de 2009. Expediente 25000-23-27-000-2005-00531-01(16209). Consejero ponente William Giraldo Giraldo.

fin, incluso en caso de impagos del deudor, mediante la retribución o el pago de los gastos de inversión. [...]”²

En el mismo pronunciamiento se dijo que: [...] *[c]uando el factoring se celebra no para la intermediación del cobro sino como contrato de compraventa de cartera, el comprador asume, a cambio de un precio, no solo la titularidad del derecho incorporado en el título, sino también los riesgos del acreedor; por tanto, el valor de la enajenación constituye el ingreso del vendedor. La venta de cartera constituye ingreso para el vendedor, independientemente de la finalidad perseguida por éste con la realización del negocio jurídico.*

Se desprende de lo expuesto, que cuando se celebra una compraventa de cartera el comprador asume, a cambio de un precio, la titularidad del derecho y los riesgos del acreedor. A partir de lo anterior, este concepto analizará la facultad de venta de cartera coactiva que autorizó el inciso 2° del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006.

i) **Facultad de venta de cartera coactiva**

El inciso 2° del artículo 5° de La Ley 1066 de 2006, “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, modificado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016, dispone lo siguiente:

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.*

<Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad. (...)

De conformidad con la norma anterior, las entidades públicas del nivel territorial, que tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano, podrán **vender la cartera coactiva** que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de

² Greisler, citado por José Cano Rico en su “Manual práctico de contratación mercantil”, página 323, ARRUBLA PAUCAR, Jaime A. Contratos mercantiles, tomo II, Ed Diké, página 194.

Inversiones CISA S. A., quien tendrá la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos.

Posteriormente, el inciso 2° del artículo 66 de la Ley 1955 de 2019³ reitera esta facultad al señalar:

Artículo 66. Movilización de cartera

(...) Respecto de la cartera de naturaleza coactiva, las entidades de que trata este artículo, al igual que las de orden territorial, podrán enajenarla a CISA, quien para su recuperación podrá aplicar sus políticas de descuento y podrá dar aplicación al mecanismo de notificación electrónica de que trata el artículo 566-1 del Estatuto Tributario, que también aplicará para cualquier acto derivado del procedimiento establecido en el artículo 823 del referido Estatuto y demás normas que lo complementen o modifiquen. Se entenderá que los titulares de datos personales autorizan expresamente la notificación a través de este medio, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011.

CISA en su condición de colector de activos públicos de la Nación, tendrá acceso a las bases del Registro Único Tributario (RUT) y el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) para obtener la información de correo electrónico de los deudores.

(...) CISA causará para efectos fiscales los ingresos que genere el cobro de cartera, solamente cuando se produzca el recaudo efectivo o se produzca su enajenación. (...)

En similares términos a la modificación efectuada al artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, el artículo 66 facultó a las entidades del orden territorial, entre otras, para enajenar a CISA la cartera de naturaleza coactiva. Esta última podrá aplicar las políticas de descuento y notificar de forma electrónica cualquier acto derivado del procedimiento de cobro coactivo.

En la normativa citada no existe restricción o exclusión frente al tipo de cartera que se puede vender, lo que conlleva a que se pueda vender la cartera coactiva de tipo tributario.

Ahora bien, el Decreto 1068 de 2015⁴ respecto a la venta de cartera a CISA, determinó lo siguiente:

TÍTULO 2

Movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias

Artículo 2.5.2.1. Definiciones:

*(...) 7. **Venta de Cartera:** Venta de cartera que se hace a CISA por una entidad u organismo público, mediante contrato interadministrativo de compraventa o por parte de un patrimonio autónomo de remanentes de entidades públicas liquidadas.*

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Como lo indica la norma citada, la venta de cartera a CISA S. A. se efectúa mediante un contrato interadministrativo de compraventa. Respecto de este tipo de contratos, el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, estableció que es una de las modalidades de contratación directa, al señalar:

Artículo 2o. De las modalidades de selección. *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: [...]*

4. Contratación directa. *La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*

c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

<Inciso 2o. modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad. (...)

En relación con este tipo de contratos, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 dispuso que en los contratos interadministrativos se excluyen las cláusulas o estipulaciones excepcionales⁵ de interpretación, modificación y terminación unilateral de que trata dicha norma.

⁵ Ley 80 de 1993. «Artículo 14. **De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual.** [...]

PARÁGRAFO: En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; **en los interadministrativos;** en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que

Por su parte el Decreto 1082 de 2015,⁶ incluyó algunas disposiciones relacionadas con dicho contrato al disponer que esta es una modalidad de contratación directa entre Entidades Estatales y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1,⁷ esto es, la necesidad de expedir un acto administrativo que justifique la modalidad de contratación directa, así como su contenido, la no obligatoriedad de garantías,⁸ así como el hecho de ser innecesaria la expedición y publicación de un aviso de convocatoria en el trámite de contratación.⁹

Además de lo mencionado anteriormente, la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁰ ha destacado como características del contrato interadministrativo las siguientes:

tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, **se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.**» (Resaltado y subrayado de la Sala).

⁶ Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional».

⁷ Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.1. «Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos. Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto».

⁸ Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.5. «No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos».

⁹ Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.2.1.2. «Aviso de convocatoria. El aviso de convocatoria para participar en un Proceso de Contratación debe contener la siguiente información, además de lo establecido para cada modalidad de selección: [...]

En los Procesos de Contratación adelantados bajo las modalidades de selección de mínima cuantía y contratación directa, no es necesaria la expedición y publicación del aviso de convocatoria en el SECOP.» (Resaltado y subrayado de la Sala).

¹⁰ Consejo de Estado. Concepto del 16 de diciembre de 2019. Expediente 11001-03-06-000-2019-00126-00(00002 PL). Consejero ponente Édgar González López

- Las partes deben ser entidades públicas sin importar su nivel. Existe una entidad llamada contratante y otra que se llamará contratista quién será la que ejecuta el objeto del contrato que se pacte.
- Es un contrato conmutativo oneroso¹¹. En tal sentido, el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 hace referencia de manera expresa a la contraprestación y al equilibrio contractual en los siguientes términos:

Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta Ley, los contratistas:

1º. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato [...].

- La ejecución del objeto contratado debe ser realizada directamente por la entidad contratista. En ese sentido, se entiende que la entidad que ejecuta el contrato se dedica a dicha actividad económica y cuenta con la experiencia e idoneidad requerida para el efecto.
- La aplicación del artículo 40 de la Ley 80 de 1993¹², norma que indica que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran

¹¹ Código Civil. Artículo 1498. «El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida, se llama aleatorio».

¹² Ley 80 de 1993. Artículo 40. Del contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.
Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

el cumplimiento de los fines estatales y asimismo incluir las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que se estimen necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a la ley.

- Como se señaló, en los contratos interadministrativos no se aplican las cláusulas o estipulaciones excepcionales de caducidad, interpretación, modificación y terminación unilateral de que trata el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.(Subrayas originales)

De conformidad con lo expuesto, los contratos interadministrativos se caracterizan por: establecer una remuneración; una parte presta un servicio o ejecuta un objeto para la otra; ambas partes son de naturaleza pública; tienen como fuente la autonomía contractual; los contratos son nominados puesto que están mencionados en la ley; son atípicos dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen; se encuentran sujetos, en principio, al Estatuto General de Contratación, pero, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio.¹³

Ahora bien, la consulta menciona el artículo 1 de la Ley 1386 de 2010, que establece la prohibición a las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, para celebrar contratos o convenio alguno, en donde deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados, así:

Artículo 1o. Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos. No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados. (...)

Con todo, la restricción que dispone esta norma opera en relación con la delegación de la facultad de fiscalización, determinación y cobro en particulares, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado.¹⁴

“Sin embargo, la legislación tributaria no prevé la posibilidad de delegar en particulares la facultad de fiscalización y determinación de los tributos, y como se sabe, el funcionario público sólo puede hacer aquello que la Constitución y la ley le autoricen.

¹³ Consejo de Estado. Concepto del 16 de diciembre de 2019. Expediente 11001-03-06-000-2019-00126-00(00002 PL). Consejero ponente Édgar González López.

¹⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 22 de septiembre de 2004. Expediente 66001-23-31-000-1999-0902-01(13255). Consejero ponente Héctor J. Romero Díaz

Como de acuerdo con las normas citadas, no se puede delegar en los particulares la facultad de fiscalización tributaria, resulta ilegal y violatoria del debido proceso, y, por lo mismo, constituye motivo de nulidad, la delegación de funciones que hizo el municipio de Dosquebradas, en cabeza de un tercero.”

Como en la consulta formulada, la venta de cartera se haría a la Central de Inversiones S. A. – CISA, **único colector público** del Estado Colombiano, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público,¹⁵. esta no se enmarca en la prohibición establecida por el artículo 1 de la Ley 1386 de 2010, por cuanto CISA no es una entidad particular, sino una sociedad de economía mixta, de conformidad con lo establecido por el artículo 91 de la Ley 795 de 2003.

Sin perjuicio de lo anterior, los artículos 5 de la Ley 1066 de 2006 y 66 de la Ley 1955 de 2019, que se refieren a la venta de cartera a CISA, por parte de entidades públicas, son disposiciones posteriores y especiales. En este sentido, su aplicación es preferente.

En el mismo sentido, también es importante señalar lo establecido por el artículo 11 del Decreto Distrital 474 de 2016.¹⁶,

ARTÍCULO 11°. Procedimiento de facturación. Para la facturación del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Vehículos Automotores se llevará a cabo el siguiente procedimiento:

(....) **Parágrafo 2.** Las facturas expedidas por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, no serán pasibles de negociación bajo la figura contractual del Factoring.

Se observa de la norma transcrita que las facturas expedidas del impuesto de vehículos automotores no serán susceptibles de negociación bajo la figura de factoring. Sin embargo, como lo que se puede vender a CISA S. A. es la cartera coactiva, esto es, cuando las facturas presten mérito ejecutivo para que se pueda adelantar el proceso de cobro coactivo, tampoco se contraviene la norma citada.

De conformidad con las normas legales ya citadas, es procedente la compraventa de la cartera coactiva del impuesto sobre vehículos a CISA Esta entidad, en cumplimiento de

¹⁵ Central de Inversiones S. A. – CISA, único colector público del Estado Colombiano, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuyo objetivo es comprar, comercializar y administrar todo tipo de inmuebles y cartera, propiedad de las entidades públicas de cualquier orden o rama; así como, de los organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de las entidades anteriormente mencionadas Tomado de: <https://www.cisa.gov.co/PortalCisa/la-entidad/qui%C3%A9nes-somos/>

¹⁶ Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 648 de 2016 que simplifica el sistema tributario Distrital y se dictan otras disposiciones

lo establecido por el artículo 18 del Decreto 807 de 1993,¹⁷ deberá guardar la más estricta reserva respecto de esta información, lo cual deberá quedar estipulado dentro de las cláusulas del contrato interadministrativo.

¹ **Artículo 18º.-** *Reserva de las Declaraciones. De conformidad con lo previsto en los artículos 583, 584, 585, 586, 693, 693-1 y 849-4 del Estatuto Tributario Nacional, la información tributaria distrital estará amparada por la más estricta reserva.*

ii) **Quién puede suscribir el contrato**

Dispone el artículo 17 del Acuerdo Distrital 257 de 2006¹⁸ que las autoridades administrativas del Distrito Capital podrán delegar el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, de conformidad con la Constitución Política y la ley, especialmente con la Ley 489 de 1998.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 dispone que las autoridades administrativas podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Por su parte, los artículos 11¹⁹ y 12²⁰ de la Ley 80 de 1993²¹ señalan que la competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, quien podrá delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo, o en sus equivalentes.

¹⁷ "Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones"

¹⁸ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

¹⁹ 1o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o ~~concursos~~ y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

²⁰ Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones ~~o concursos~~ en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

²¹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Adicionalmente, el artículo 37²² del Decreto Ley 2150 de 1995²³ faculta a los jefes y los representantes legales de las entidades estatales para delegar total o parcialmente la competencia para la realización de licitaciones o para la celebración de contratos, sin consideración a su naturaleza o cuantía, en los servidores públicos que desempeñen cargos de nivel directivo o ejecutivo o sus equivalentes.

Por su parte, los artículos 3º y siguientes del Decreto Distrital 834 de 2018 "*Por el cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones*" estableció las funciones de la Dirección Distrital de Cobro y de cada una de sus subdirecciones y oficinas.

Adicionalmente, la Resolución SDH – 000215 del 17 de junio de 2022, "Por la cual se realizan unas delegaciones en materia contractual en la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH", en su artículo 3 se determinó lo siguiente:

Artículo 3º. Delegar en el (la) Director (a) Distrital de Cobro, la función de ordenación del gasto con cargo a la Unidad Ejecutora 01 de la entidad para celebrar todos los contratos que se encuentren aprobados en el Plan Anual de Adquisiciones de la Secretaría Distrital de Hacienda, previstos para la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios misionales requeridos por la Dirección Distrital de Cobro.

(...) Adicional a lo anterior, la presente delegación también comprende la facultad de suscribir los Acuerdos de Confidencialidad, Memorandos de Entendimiento y Acuerdos de Intención que estén directamente relacionados con contrato suscritos por esta Dirección, y que no tengan delegación especial.

La delegación en el (la) Director (a) Distrital de Cobro incluye la adopción de las decisiones correspondientes en las etapas precontractual, contractual y post contractual, de acuerdo con las distintas modalidades de contratación así como los de revocatoria de los mismos y los que resuelvan los recursos de reposición interpuestos contra cualquier actuación que se produzca en desarrollo de tales etapas.

Como la función para celebrar este tipo de contratos de venta de cartera coactiva no fue delegada en la citada resolución, el Despacho del Secretario Distrital de Hacienda puede, mediante un proyecto de resolución, adicionar la mencionada resolución, de tal manera que sea un directivo o asesor de la Dirección Distrital de Cobro quien quede delegado para la celebración del mencionado contrato.

²² **Artículo 37º.- De la delegación para contratar.** Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para la realización de licitaciones o concursos o para la celebración de contratos, sin consideración a la naturaleza o cuantía de los mismos, en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

²³ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

iii) **Fijación del precio de la cartera**

Para la fijación del precio de la cartera que adquiriría CISA, el artículo 2.5.2.2.1 del Decreto 1068 de 2015 señaló el modelo de valoración de cartera en los siguientes términos:

Artículo 2.5.2.1. Definiciones:

[...]

5. Modelo de Valoración: Es una herramienta técnica utilizada por CISA, que incorpora metodologías matemáticas, financieras y/o estadísticas, la cual es aprobada por la Junta Directiva de CISA y arroja el precio al cual las entidades públicas deben vender a CISA los diferentes activos. Igualmente, el Modelo de Valoración, junto con las políticas definidas por la Junta Directiva de CISA, arroja el precio al cual ésta comercializa a terceros los activos adquiridos en desarrollo de su objeto social.

(...) **Artículo 2.5.2.2.1. Modelo de valoración de cartera.** Las condiciones incluidas en el Modelo de Valoración de Cartera para la fijación del precio de la cartera a adquirir, serán las siguientes:

1. La construcción del flujo de caja de las obligaciones, según las condiciones actuales de la misma, tales como la existencia y cubrimiento de las garantías, edad de mora, la etapa procesal en caso de que esté judicializada, contingencia procesal, posibilidad de prescripción de la obligación o de caducidad de la acción, gastos administrativos, extrajudiciales y judiciales y de gestión asociados a la cobranza de la cartera a futuro, entre otros.
2. La estimación de la tasa de descuento del flujo en función de los ingresos, costos y gastos asociados a la cartera, incluyendo además los factores de riesgo inherentes al deudor, a la(s) garantía(s) que ampara(n) la cartera y a la operación, que puedan afectar el pago normal de las obligaciones.
3. El precio máximo será el valor presente neto (VPN) del flujo, teniendo en cuenta la tasa de descuento.
4. Las demás consideraciones aceptadas para este tipo de operaciones.

Parágrafo. En la medida en que la valoración parte de la información entregada por las entidades públicas, el resultado obtenido podrá ser ajustado conforme a las condiciones fijadas en el contrato interadministrativo o en el acta de entrega, según sea el caso.

Artículo 2.5.2.2.2. Forma de pago. El valor arrojado por el modelo de valoración se reflejará en el contrato interadministrativo o en el acta de entrega que se suscriba para la adquisición y será girado en los plazos fijados por CISA, atendiendo sus disponibilidades de caja, así:

1. Al Tesoro Nacional, en el caso de las entidades que hacen parte del presupuesto nacional; y
2. Directamente a los patrimonios autónomos de remanentes y a las entidades pertenecientes al sector descentralizado del nivel nacional cobijados por lo dispuesto en el artículo 238 de la

Ley 1450 de 2011, así como los fondos especiales cuya ley de creación incluyan ingresos de capital por venta de bienes propios de las entidades a las que están adscritos como fuente de recursos.

Como se dispuso en el decreto parcialmente citado, el modelo de valoración es la herramienta técnica utilizada por CISA para determinar el precio al cual las entidades públicas le deben vender los diferentes activos.

Ahora bien, tanto el precio de la cartera a adquirir como la tasa de descuento la fija CISA S. A., con base en el modelo de valoración de cartera, en todo caso, estos factores o la manera para su determinación han de ser evaluados desde el punto de vista del beneficio para la Secretaría Distrital de Hacienda. Tanto el precio de venta de la cartera como la tasa de descuento se deben reflejar en el contrato interadministrativo que se suscriba para el efecto.

De otro lado, de la normativa aplicable al procedimiento para la venta de cartera señalado en la Ley 1066 de 2006, así como el Decreto 1068 de 2015, no se encontró que para ello se requiera concepto contable y financiero respecto de la valoración realizada por CISA S. Además, es en virtud de esas mismas normas que se facultó para la venta de cartera en los términos allí indicados.

Así, una vez se le transfiere la titularidad de los derechos incorporados en los títulos a CISA S. A., esta adquiere la competencia para efectuar el cobro coactivo. En tal sentido, de conformidad con el reglamento interno del recaudo de cartera coactiva de la Central de Inversiones S. A.²⁴, serán los funcionarios ejecutores al interior de CISA S. A. quienes quedarán delegados para adelantar el procedimiento de cobro coactivo.

Vale la pena destacar que, de conformidad con lo estipulado en el mencionado manual, serán los funcionarios ejecutores quienes serán los encargados de proferir los actos administrativos propios de la jurisdicción coactiva, así como de resolver las excepciones y recursos que se interpongan contra ellos. Así las cosas, una vez se transfiere la titularidad de los derechos incorporados en los títulos, las discusiones que se generen sobre estos deberán ser resueltas por CISA S. A.

iv) **Traspaso de vehículos**

Dentro de los pasos para realizar el traspaso de la propiedad de vehículos señalados en la Ventanilla Única de Servicios, se debe verificar el pago de impuesto sobre vehículos automotores, el cual se validará en la página de internet de la Secretaría Distrital de Hacienda²⁵.

²⁴ https://www.cisa.gov.co/CMSPortalCisa/Documentos/Normatividad/MN021_V1.PDF

²⁵ Excepto para trámites de remolques y semirremolques y trámites habilitados para maquinaria agrícola, industrial y de construcción auto propulsada.

Los servidores públicos designados en la Secretaría Distrital de Movilidad cuentan con roles para realizar la consulta de la información en el nuevo sistema BogData para validar las obligaciones pendientes por concepto de impuesto sobre vehículos automotores y en caso de presentar obligaciones pendientes no se autoriza el trámite.

Como se indicó en la parte inicial de este concepto, la venta de cartera implica que el comprador asume la titularidad del derecho incorporado en el título, así como los riesgos del acreedor, lo que quiere decir que se cambia el acreedor de la obligación tributaria, más no se produce la extinción de esta.

En tal sentido, como al momento que se suscriba el contrato interadministrativo de venta de cartera a CISA S. A., a ésta se le transfiere la titularidad de los derechos incorporados en los títulos, en criterio de esta dirección, en cada registro transferido en virtud del mencionado contrato se deberá señalar que el titular de derecho es CISA S. A., más no se pueden dejar los saldos en ceros, por cuanto el deudor no ha cumplido con su obligación tributaria, pues como se dijo, al venderse la cartera se transfiere la titularidad de los derechos incorporados en los títulos, sin que ello implique la extinción en si misma de la obligación tributaria en ellos contenida.

Así las cosas, los servidores de la Ventanilla Única de Servicios de la Secretaría Distrital de Movilidad, cuando vayan a verificar los registros que hayan sido vendidos a CISA S. A., deberán ver reflejado el cambio de titularidad y será únicamente cuando se efectúe el pago a CISA S. A. de tales obligaciones, cuando podrán aparecer los saldos en ceros.

Como lo indica el reglamento interno de cobro de cartera coactiva de CISA S. A., cuando se realice el pago de obligaciones el funcionario asignado procederá a verificar que esto realmente ocurrió mediante la confrontación del recibo de pago y el Sistema Financiero existente en esa entidad.

Verificado el pago total, el funcionario asignado proyectará el auto para declarar terminado el proceso, además de ordenar el levantamiento de las medidas cautelares que eventualmente se hubieren decretado, el archivo del expediente y resolverá cualquier situación pendiente dentro del proceso. Otro de los mecanismos que contempla CISA S. A. para soportar la terminación del proceso de cobro coactivo por pago es el paz y salvo²⁶.

Por lo tanto, serán el auto de terminación del proceso administrativo de cobro coactivo o el respectivo paz y salvo o ambos, los documentos que soportan el pago de las obligaciones derivadas de los procesos de cobro coactivo vendidos a CISA S. A.

²⁶ <https://www.cisa.gov.co/PortalCisa/atenci%C3%B3n-y-servicios-a-la-ciudadania/pqrs-y-mecanismos-de-ayuda/preguntas-frecuentes/> Se debe ingresar a cobro coactivo ¿Cuándo realice el pago de una obligación con proceso de Cobro Coactivo, que documento soporta la terminación de este?

Así las cosas, en la página de la Secretaría Distrital de Hacienda se deberá reflejar, en los registros que sean vendidos a CISA S. A., dicha situación, de tal manera que el requisito que demuestre el pago del impuesto sobre vehículos será el acta de terminación del proceso administrativo o cobro o el paz y salvo que emita CISA S. A., documento que se entenderá como idóneo para que se pueda realizar el traspaso del vehículo automotor, así como el retiro de las obligaciones tributarias por concepto de impuesto sobre vehículos automotores, esto es, que el saldo pueda aparecer en ceros.

Adicionalmente, en el contrato interadministrativo se tendrá que señalar que en tanto con la venta de cartera se transfiere titularidad del derecho incorporado en el título, lo que implica un cambio en el acreedor, los vehículos frente a los cuales se venda la cartera coactiva del impuesto sobre vehículos únicamente se podrán vender cuando se presente el acta de terminación del proceso o el paz y salvo emitido por CISA S. A.

En ese sentido, se sugiere que dentro del contrato interadministrativo se incluya una cláusula en la que se establezca que CISA S. A. debe regularmente informar respecto de los títulos vendidos en cuales se ha efectuado el pago, con la remisión del acta de terminación o el paz y salvo, de tal manera que la página de la Secretaría Distrital de Hacienda cuente con información actualizada, de tal manera que se permita el normal funcionamiento del traspaso de la propiedad de vehículos.

El documento que acredita la modificación en los registros de los títulos que se vendan a CISA S. A. es el contrato interadministrativo de compraventa de la cartera coactiva del impuesto sobre vehículos.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo con lo indicado por el artículo 21 de la Ley 1386 ¿Cuál es la figura administrativa mediante la cual se pueda protocolizar la venta de cartera del impuesto sobre vehículos automotores, teniendo en cuenta el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016 que adicionó el inciso 2° al Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y el artículo 376 de la misma?

Por los argumentos expuestos, la venta de la cartera coactiva del impuesto sobre vehículos a CISA S. A. se debe formalizar a través de un contrato interadministrativo.

2. ¿Puede la Secretaría Distrital de Hacienda Dirección Distrital de Cobro, entregar información a la entidad compradora (CISA) contenida en las bases de datos, así como muestras documentales de los títulos ejecutivos como facturas, declaraciones tributarias y actos administrativos, correspondientes a la cartera tributaria con el fin de que esta última realice el análisis y valoración de la cartera objeto de la venta previo a la suscripción del correspondiente contrato o convenio? ¿Cómo se formaliza esa entrega y mediante que acto debe suscribirse dicha entrega? y ¿Cómo operaría para este caso la reserva de la información tributaria?

En tanto resulta procedente la venta de cartera, se requiere que CISA S.A. efectúe la valoración de la cartera que comprará, por ello, es procedente entregar la información contenida en las bases de datos, así como muestras documentales de los títulos ejecutivos como facturas, declaraciones tributarias y actos administrativos, correspondientes.

La documentación se puede entregar mediante un acta en la cual se debe relacionar, además de la información y documentación que se entrega, la estipulación sobre la obligación expresa de guardar la reserva tributaria de la información, en cumplimiento del artículo 18 del Decreto Distrital 807 de 1993 y de las demás disposiciones del Estatuto Tributario Nacional.

3. ¿Quién es el funcionario competente para suscribir el documento señalado con Central de Inversiones (CISA) en lo que respecta a la venta de la cartera Tributaria? ¿se puede delegar dicha competencia? ¿en qué cargos o perfiles?

El contrato interadministrativo puede ser suscrito por el Secretario Distrital de Hacienda o quien delegue, que deberá ser servidor público del nivel directivo, de conformidad con el artículo 87 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

Actualmente, en relación con las delegaciones contractuales, el Secretario expidió la Resolución SDH – 215 del 17 de junio de 2022, “Por la cual se realizan unas delegaciones en materia contractual en la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH”, la cual no tiene explícito esta venta de “bienes”, por lo cual podría adicionarse incluyendo la delegación para suscribir este tipo de contratos y los documentos previos.

4. ¿Se requiere concepto contable y financiero previo a la venta de la cartera respecto de la valoración realizada por la Entidad CISA?, lo anterior considerando que la venta se realizaría por un menor valor del activo en los balances de la entidad.

Como toda actuación administrativa que se relacione con la administración de recursos públicos, requiere del debido soporte que justifique la enajenación al valor propuesto, con su análisis jurídico, contable y financiero.

5. Suscrito el contrato interadministrativo por parte de SDH y CISA, ¿es procedente la entrega física de la información tributaria documental de los títulos ejecutivos originales y bases de información tributaria y como opera en esta etapa de la operación la reserva de la información tributaria?

Sí es procedente la entrega de la información tributaria documental de los títulos ejecutivos originales y las bases de información tributaria, por cuanto con la venta se transfiere la titularidad sobre los derechos contenidos en los títulos ejecutivos,

manteniendo la custodia y reserva de que goza esta información, tal y como lo señala el artículo 18 del Decreto Distrital 807 de 1993, lo cual debe quedar expreso en el contrato interadministrativo.

6. ¿Qué entidad deberá resolver las discusiones que se generen sobre los títulos ejecutivos, que surjan con posterioridad a la suscripción del contrato interadministrativo?

Como con la venta se transfiere la titularidad sobre los derechos contenidos en los títulos ejecutivos a CISA S. A., será esta última entidad quien deberá resolver las discusiones que se generen con posterioridad respecto de tales títulos, en los términos indicados en su reglamento interno de cartera.

7. Para el trámite de traspaso de vehículos, la Ventanilla Única de Servicios de la Secretaría Distrital de Movilidad, establece como requisito la validación en la página de la Secretaría de Hacienda del pago del impuesto sobre vehículos automotores. Por lo tanto, al venderse la cartera coactiva de tal impuesto ¿de qué manera se cumplirá con dicho requisito? ¿Cuál debe ser el procedimiento que debe llevarse a cabo con los registros inmersos en la venta de la cartera frente a la constancia del pago del impuesto como requisito para realizar el traspaso de un vehículo automotor?

Se debe asegurar que la enajenación de la cartera no altere los trámites derivados de esas deudas, en consecuencia, respecto de los registros que sean vendidos a CISA S.A., se deberá informar al deudor y permitir que ejerza sus derechos de igual forma como si su deuda no se hubiera vendido.

Por esta razón, se debe dejar la anotación en la base de datos de esta Secretaría que tales títulos fueron vendidos a esa entidad, lo que hace que se haya cambiado de titular, pero no extinguido la obligación. Respecto de tales registros, el soporte de pago será el acta de terminación del proceso administrativo o el paz y salvo que entregue CISA S. A. el documento idóneo para cumplir con el requisito para poder realizar el traspaso de tales vehículos automotores.

Se sugiere incluir una cláusula en la que se indique la obligación de CISA S. A. de informar respecto de los títulos sobre los cuales se haya cumplido con la obligación de pago, mediante la remisión del acta de terminación o el paz y salvo correspondiente.

8. En el caso de concretarse la venta de cartera, ¿Cuál es el documento idóneo que soporte la afectación en la cuenta corriente de los registros objeto de la transacción?

El documento idóneo que soporta la afectación en la cuenta corriente será el acta de terminación o el paz y salvo expedido por CISA. S. A.



De esta manera, se responden los interrogantes formulados por su despacho.

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.

Cordialmente,

Leonardo Arturo Pazos Galindo
Director Jurídico
lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda mavila@shd.gov.co

Proyectó: Carol Murillo Herrera – profesional especializado SJH cmurillo@shd.gov.co

www.shd.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9



18
35-F.01
V.10