



Bogotá, D. C.

Doctor

DANIEL ANDRÉS GARCÍA CAÑÓN

Viceveedor Distrital

Veeduría Distrital

Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Torre 1, Piso 3 (Edificio Elemento)

NIT 899.999.061-9

Bogotá, D.C.

CONCEPTO

Referencia	CORDIS 2019ER1511
Descriptor general	Administrativo – Cobro coactivo
Descriptores especiales	Cobro a administradoras del Sistema de Seguridad en salud y pensiones de Incapacidades, licencias y pagos en exceso
Problema jurídico	¿Cuál es la autoridad competente y el procedimiento para el cobro, de incapacidades, licencias y pagos realizados en exceso en salud y pensión por parte de la Veeduría Distrital, ante la negativa de las EPS y Fondos de Pensiones de pagarlos?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia, Ley 1066 de 2006, Ley 1437 de 2011, Estatuto Tributario, Código General del Proceso, Decreto No. 4473 de 2006.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

El solicitante manifiesta que en cumplimiento de las Directivas 001 de 2017 “Actualización Directiva No. 007 de 2016: Lineamientos para la implementación del nuevo marco normativo de regulación contable pública aplicable a entidades de gobierno de Bogotá Distrito Capital”, y 005 de 2017: “Lineamientos para la depuración contable aplicable a las entidades de gobierno de Bogotá, D.C.” emitidas por el Alcalde Mayor, han surgido las siguientes inquietudes, por lo cual solicita concepto jurídico sobre lo siguiente:

“Existen incapacidades, licencias y pagos efectuados en exceso en salud y pensión sujetos a cobro por parte de la Veeduría Distrital, ¿Cuál es el procedimiento para el cobro de estas partidas generadas en la Entidad, ante la negativa de las EPS o Fondos de Pensiones efectuarlo? ¿Es posible efectuar el cobro de las incapacidades, licencias y pagos en exceso mediante cobro coactivo y en dado caso, sería competente la Oficina Asesora de Jurídica de la Veeduría para efectuarlo? En caso de no ser



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

competente la Oficina Asesora de Jurídica ¿Cuál sería la Entidad Distrital con jurisdicción para efectuar el cobro?”

La Dirección Jurídica es competente para resolver la presente consulta, con fundamento en el literal d) del artículo 69 del Decreto Distrital 601 de 2014, “*Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones.*”

Es preciso mencionar, que la solicitud de concepto contiene dos preguntas: la primera se resuelve a continuación; la segunda pregunta por ser materia contable, fue contestada por la Dirección Distrital de Contabilidad, a través de la comunicación radicada con CORDIS 2019EE28507.

CONSIDERACIONES:

Para resolver los interrogantes planteados por la Veeduría Distrital, es necesario precisar los siguientes aspectos:

1. Competencia para ejercer la función de cobro coactivo

De acuerdo con los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, 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.

Por su parte, el inciso 3 del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, otorga jurisdicción coactiva a las autoridades administrativas, así:

“Artículo 116:

(...) Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.”

El citado inciso estableció que la jurisdicción coactiva sólo puede provenir de la Constitución o de la Ley, no puede derivarse de ordenanzas departamentales, ni de acuerdos municipales. Permite que la ley expresamente confiera función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, como un privilegio excepcional.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En atención a este precepto constitucional, el Congreso de la República expidió las siguientes leyes otorgando la prerrogativa del cobro coactivo:

La Ley 1066 de 2006, *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, en el artículo 5º. otorgó la facultad de cobro coactivo a todas las entidades del Estado:

“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. (...) (Resaltado fuera del texto)

La Ley 1437 de 2011¹, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala en el Artículo 98 el deber de recaudo y la prerrogativa del cobro coactivo de las entidades públicas, así:

“Artículo 98. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.” (resaltado fuera del texto)

Como complemento del artículo anterior, es pertinente señalar lo previsto en el parágrafo del Artículo 104:

“Para los solo efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.” (Resaltado fuera del texto)

Las normas que preceden contemplan que las entidades públicas definidas en el Parágrafo del artículo 104 de CPACA, que dentro de sus funciones tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público, tienen jurisdicción coactiva para realizar el cobro de las obligaciones que terceros les adeuden.

¹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así las cosas, es claro que la Veeduría Distrital, en su calidad de entidad pública, tiene competencia para efectuar el cobro de las incapacidades, licencias y pagos efectuados en exceso en salud y pensión, mediante el proceso de cobro coactivo. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones legales que se han citado.

Para tal fin, es necesario que el representante legal de la entidad, a través de acto administrativo, asigne la función al área que así lo determine.

Al margen, es necesario advertir que la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda no es competente para adelantar el cobro coactivo de las acreencias aquí aludidas, en razón a que el Decreto 834 de 2018, en el Artículo 3 contempló dicha función, en relación con las entidades distritales que hacen parte del sector central de la administración:

Artículo 3. Modificar el artículo 5 del Decreto Distrital 607 de 2017, el cual quedará así:

“Artículo 5. Funciones de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda. Son funciones de la Dirección Distrital de Cobro, las siguientes:

c. Dirigir y controlar la ejecución de los programas de cobro persuasivo y coactivo de los impuestos distritales y de los créditos a favor de las localidades y de las entidades del sector central de la Administración de acuerdo con las competencias asignadas.”

De igual manera, el literal b) del Artículo 7º del mismo decreto, estableció entre las funciones de la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro:

Artículo 7. Modificar el artículo 7 del Decreto Distrital 607 de 2017 el cual quedara así:

“Artículo 7. Oficina de Gestión de Cobro. Corresponde a la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario, el ejercicio de las siguientes funciones:

b. Ejercer la competencia de cobro coactivo de créditos a favor del Sector Central y Localidades cuando dicha competencia no haya sido asignada a otra dependencia o Entidad.

Conforme a las normas citadas, se observa que la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda adelanta el cobro coactivo de los créditos a favor de las Localidades y de las entidades del Sector Central de la Administración, por lo tanto,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

excluye el cobro de las obligaciones que tenga a su favor la Veeduría Distrital, como entidad distrital no perteneciente al mencionado sector central.

2. Procedimiento de Cobro Persuasivo

Es clara la obligación que tienen las entidades públicas del nivel territorial de adelantar el cobro persuasivo de las sumas de dinero que les adeuden terceros, el cual debe ser previo al respectivo cobro coactivo.

Así lo señala el artículo 1º de la Ley 1066 de 2006:

“Artículo 1o. Gestión del 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.” (Resaltado fuera del texto)

Con el fin de darle cumplimiento al precepto legal que antecede, es pertinente que el servidor público encargado del trámite de incapacidades adelante el cobro persuasivo, lo que comprende efectuar todas las acciones necesarias, con el fin de localizar al deudor, comunicarle telefónicamente y por escrito la deuda que tiene con la entidad, solicitarle el pago en un término establecido, realizar visitas a sus instalaciones, entre otras acciones.

Si la EPS omite responder y/o no cancela la obligación, una vez se le reitera, corresponde a la Veeduría Distrital en uso de sus facultades legales, proceder a expedir mediante acto administrativo, el título ejecutivo en el que conste una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la EPS y a favor de la entidad, la cual debe notificar de acuerdo con los términos establecidos en la ley.

Es importante mencionar, que las disposiciones de la Resolución 397 de 2011, “*Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”, la cual contiene de forma clara las etapas y competencias del proceso de cobro, es de obligatorio cumplimiento para las entidades del nivel Central de la Administración del Distrito Capital y el Sector de las Localidades, por lo tanto, no cobija a la Veeduría Distrital.

Sin embargo, se sugiere que la entidad consultante establezca un procedimiento de cobro de cartera interno, en el cual fije, entre otros aspectos, las competencias para adelantar el cobro persuasivo.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nº: 899.999.051-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS⁵



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

3. Procedimiento de cobro coactivo

En caso de que la EPS o administradora del régimen pensional no haya pagado la obligación, procede a adelantar el respectivo cobro coactivo por parte del área a quien el representante legal de la Veeduría Distrital le asigne la función en el mencionado reglamento interno.

En relación con el procedimiento aplicable para adelantar el correspondiente cobro coactivo, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 ya señalado, consagró que las entidades públicas gozan de jurisdicción coactiva con miras a hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, debiendo aplicar para estos efectos el procedimiento regulado en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

Por su parte, el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, especial sobre la materia, señala:

“Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

- 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.*
- 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*
- 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.*

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.”

Sobre el tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al analizar el conjunto normativo que rige el ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo manifestó:

“El análisis del debate al proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes permite establecer que se perseguían dos objetivos, finalmente consagrados en el artículo 5º de la Ley 1066: i) dotar de facultad de cobro coactivo a todas las entidades del Estado, incluyendo a los órganos autónomos y entidades con régimen especial previsto en la Constitución; y ii) unificar el procedimiento de cobro coactivo para todas ellas, utilizando las herramientas de eficiencia y flexibilidad previstas en el estatuto tributario.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha referido en varias oportunidades al alcance de la Ley 1066 y a la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas² y ha señalado que esa ley unificó las formas de cobro coactivo, inclusive para los órganos autónomos y entidades con régimen especial derivado de la Constitución, en orden a garantizar para todas ellas el ejercicio de esa función en forma ágil, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento, el estatuto tributario, como claramente se desprende de los antecedentes de esa ley”.

(...)

En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ratifica la potestad de que goza la Administración para efectuar directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor, aunque deja abierta la opción de acudir a los jueces competentes mediante la vía del proceso ejecutivo.

(...)

Del análisis sistemático de las disposiciones citadas deduce la Sala que en los procedimientos administrativos de cobro coactivo se deberán observar las siguientes reglas:

i) Los procedimientos de cobro coactivo regidos por leyes especiales se seguirán por lo dispuesto en ellas;

ii) En ausencia de tales procedimientos especiales de cobro deberán aplicarse: el título IV del CPACA (artículos 98 a 101), las disposiciones contenidas en el Libro V, Título VIII del Estatuto Tributario, en sus artículos 823 a 843-2, y las normas que lo modifiquen o adicionen, en concordancia con la Ley 1066 de 2006;

iii) En lo no previsto en leyes especiales o en el Estatuto Tributario, se aplicarán las reglas de procedimiento de la parte primera del CPACA, y

iv) En lo no previsto en dicha parte primera, se aplicará el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular. En el momento en que entre a regir el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), se aplicará este último en lo pertinente.³

Conforme a lo anterior, la Veeduría Distrital para efectuar el proceso de cobro de las obligaciones que existan a su favor, debe aplicar en primer lugar, las reglas especiales que tenga sobre el asunto; si no las tiene, le corresponde acudir a los artículos 98 al 101 de la Ley 1437 de 2011 y al Estatuto Tributario. En lo no previsto en estas normas, aplicar el procedimiento administrativo establecido en la parte primera de la Ley

² Conceptos 1835 del 9 de agosto de 2007, 1882 del 5 de marzo de 2008 y 1882 ampliación del 15 de diciembre de 2009, 1904 de 2008 y 2126 de 2013.

³ Concepto 2164 del 05 de junio de 2014 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

mencionada y finalmente, en el Código General del Proceso (antes Código de Procedimiento Civil).

4. Obligación de expedir el reglamento interno del recaudo de cartera

Con el fin de dar cumplimiento a estas atribuciones, es importante que el representante legal de la entidad expida el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe contener como mínimo, el (los) servidores públicos (s) competente (s) para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad; los criterios para la clasificación de la cartera, las facilidades de pago, y las garantías que se constituyan a favor de la entidad, entre otros aspectos, de conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 2o de la Ley 1066 de 2006, en concordancia con los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto No. 4473 de 2006⁴.

Los citados artículos señalan:

Ley 1066 de 2006

“Artículo 2o. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.”

Decreto 4473 de 2006

“Artículo 1°. Reglamento interno del recaudo de cartera. El reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad.”

“Artículo 2°. Contenido mínimo del reglamento interno del recaudo de cartera. El Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

⁴ “Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

1. *Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad.*
2. *Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva.*
3. *Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras."*

CONCLUSIONES:

Con base en lo expuesto, se procede a dar respuesta a las inquietudes del solicitante, separando cada uno de los interrogantes planteados:

1. *Existen incapacidades, licencias y pagos efectuados en exceso en salud y pensión sujetos a cobro por parte de la Veeduría Distrital, ¿Cuál es el procedimiento para el cobro de estas partidas generadas en la Entidad, ante la negativa de las EPS o Fondos de Pensiones efectuarlo?*

Con el fin de adelantar el proceso de cobro de las citadas obligaciones, la Veeduría Distrital debe aplicar en primer lugar, las reglas especiales que tenga sobre el asunto; si no las tiene, le corresponde acudir a los artículos 98 al 101 de la Ley 1437 de 2011 y al Estatuto Tributario. En lo no previsto en estas normas, aplicar el procedimiento administrativo establecido en la parte primera de la ley mencionada, y finalmente, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 20112).

2. *¿Es posible efectuar el cobro de las incapacidades, licencias y pagos en exceso mediante cobro coactivo y en dado caso, sería competente la Oficina Asesora de Jurídica de la Veeduría para efectuarlo?*

Las entidades públicas tienen facultad de cobro coactivo, prerrogativa derivada de la Constitución y de la ley.

En el caso concreto, la Veeduría Distrital tiene la competencia para efectuar el cobro de las incapacidades, licencias y pagos en exceso, mediante el proceso de cobro coactivo, para lo cual es preciso que, al interior de la entidad, se asigne la función al área que así se determine. Esta función puede ser asignada a la Oficina Jurídica de la entidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

3. *En caso de no ser competente la Oficina Asesora de Jurídica ¿Cuál sería la Entidad Distrital con jurisdicción para efectuar el cobro?*

Como ya se ha mencionado, la Veeduría Distrital goza de la prerrogativa del cobro coactivo, razón por la cual, no requiere acudir a instancias diferentes.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, 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

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte
Proyectado por:	Fanny Fernández Mendoza