

Bogotá, D. C.

Doctora
Adriana Estrada Estrada
Directora General
Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal
NIT

Correos electrónicos: proteccionanimal@animalesbog.gov.co -
adriana.estrada@proteccionanimalbogota.gov.co

Bogotá, D.C.



CONCEPTO

Referencia	2021IE017657O1, 2021ER203329 O1
Descriptor general	Cobro
Descriptores especiales	Régimen jurídico de cobro coactivo de una entidad descentralizada adscrita
Problema jurídico	¿Cuál es el régimen jurídico del cobro de sanciones policivas que adelante el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal?
Fuentes formales	Decretos Distritales 192 y 289 de 2021

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, en adelante IDPYBA, consulta sobre el régimen jurídico aplicable para el cobro de las sanciones policivas que impone.

CONSIDERACIONES

Es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la hacienda pública distrital, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, entre otros, en el ámbito distrital. Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de la consulta.

De manera introductoria, el artículo 1º de la Ley 1774 de 2016 establece que “Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el

sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.”

Asimismo, esta ley define las competencias policivas respecto de las multas en los siguientes términos:

“Artículo 7o. Competencia y procedimiento. El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley.

(...)

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo.”

Por su parte, el Decreto 546 de 2016, “Por medio del cual se crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA”, indicó que el objeto de este es la elaboración, ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna silvestre y doméstica que habita en el Distrito.

En cuanto a sus funciones, en el artículo 5 de la misma norma se establecieron, entre otras, las siguientes:

Artículo 5°. Funciones. Para el cumplimiento del objeto, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA -, cumplirá las siguientes funciones:

1. Implementar, desarrollar, coordinar, vigilar, evaluar y efectuar el seguimiento a la Política de Protección y Bienestar Animal, efectuar la coordinación intersectorial e interinstitucional, generar los espacios de participación ciudadana y emitir los conceptos técnicos que las autoridades requieran para estos efectos.
2. Administrar técnica y operativamente todos los equipamientos públicos creados y destinados a la protección y el bienestar animal en la ciudad, que garanticen su adecuado funcionamiento.
3. Coordinar y promover con las Secretarías Distritales de Salud, Ambiente, Gobierno y Educación la realización de actividades relacionadas con el bienestar y la protección

animal, en asocio con las organizaciones sin ánimo de lucro protectoras de animales, facultades de medicina veterinaria y Zootecnia, instituciones educativas oficiales y privadas, y demás instituciones interesadas, para la celebración de la Semana Distrital de la Protección y Bienestar Animal.

4. Crear, fomentar, coordinar e implementar programas de capacitación y educación con entidades Distritales, asociaciones defensoras de animales legalmente constituidas, la comunidad y demás entidades relacionadas con este proceso, con el ánimo de generar una cultura ciudadana, basada en la compasión, protección y cuidado hacia los animales. [...]

13. Adicionado por el art. 22, Acuerdo Distrital 735 de 2019. Conocer, dar trámite y decidir del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:

- a. Comportamientos que afectan a los animales domésticos.
- b. Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales.
- c. Comportamientos en la tenencia de caninos potencialmente peligrosos que afectan la seguridad de las personas y la convivencia.
- d. Comportamientos que configuren actos dañinos y de crueldad contra los animales que no causen la muerte o se trate de lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo dispuesto por la Ley [84](#) de 1989, modificada por la Ley [1774](#) de 2016.

Se observa de lo anterior que las funciones del instituto, entre otras, están orientadas principalmente a gestionar acciones a favor de la protección y bienestar animal.

De igual manera, de conformidad con la adición efectuada por el artículo 22 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, se le otorgó el rol de autoridad administrativa especial de policía, en virtud del cual deberá conocer, dar trámite y decidir el recurso de apelación de las decisiones que profieran inspectores y corregidores distritales de policía, con lo cual, se le dio el carácter de autoridad de policía del Distrito.

Ahora bien, respecto del cobro de estas multas, el Decreto Distrital 289 de 2021, *“Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, determina:

“Artículo 1º.- Ámbito de aplicación. El Reglamento Interno de Recaudo de Cartera deberá ser aplicado por las entidades y organismos de los sectores Central y Localidades de la Administración del Distrito Capital, 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 éstas tengan que recaudar rentas o caudales públicos.

Parágrafo. - Las entidades y organismos distritales del sector descentralizado funcionalmente o por servicios, podrán aplicar el presente Reglamento Interno mientras adoptan su propio reglamento. (Resaltado fuera del texto)

IDPYBA es un “establecimiento público del orden distrital, adscrito al sector Ambiente”, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 546 de 2016 y tiene la posibilidad de expedir su propio reglamento de recaudo de cartera, o regirse temporalmente por el Decreto Distrital 289 de 2021, garantizando el derecho a la defensa y contradicción de los implicados, conforme a lo previsto en la Constitución Política, la Ley 1437 de 2011 y el Estatuto Tributario Nacional por remisión normativa de la Ley 1066 de 2006.

Propiedad de las multas

Según la Ley 84 de 1989 los recursos causados por conceptos de multas son de las respectivas entidades territoriales con destinación específica. El Decreto Distrital 546 de 2016 dispuso que serán ingresos de IDPYBA lo que se le apropie de las multas:

“Artículo 6°. Recursos y Patrimonio del Instituto Distrital de Protección y bienestar Animal – IDPYBA. El presupuesto del instituto se sujetará en lo relativo a su elaboración, tramitación, aprobación y ejecución a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital y, en su defecto, a las normas orgánicas del presupuesto distrital.

1. *Serán ingresos del Instituto:*

Las partidas que sean asignadas por la Secretaría Distrital de Hacienda en el presupuesto anual.

1.6 Las sanciones económicas resultantes de procesos por maltrato animal que sean destinadas al Instituto. (Resaltado fuera del texto)

Actualmente, estos recursos se contabilizan a favor del IDPYBA, por lo que es pertinente referir el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, “*Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones*”:

“Artículo 28°. Cuenta Única Distrital. En desarrollo del principio presupuestal de Unidad de Caja, la Secretaría Distrital de Hacienda, por medio de la Dirección Distrital de Tesorería, aplicará el mecanismo de Cuenta Única Distrital mediante el cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.

La Cuenta Única Distrital comprende a todas las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a saber: Concejo de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Personería de Bogotá, Administración Central Distrital, Establecimientos Públicos Distritales y los entes Autónomos Universitarios, así como a los Fondos de Desarrollo Local.

El pago o traslado de recursos se realizará según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.

El (la) Tesorero (a) Distrital establecerá los calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital.

Respecto de los recursos de los establecimientos públicos se establecerá un mecanismo transitorio hasta tanto se implemente el sistema informático que permita su plena implementación. En consecuencia, los establecimientos públicos podrán continuar transitoriamente con las funciones de recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar o disponer respecto de sus recursos propios, asignados y transferidos, mientras se implementa gradualmente la Cuenta Única Distrital. (Resaltado fuera del texto)

De esta manera, el Instituto mantendrá su gestión tesimal y de cobro, en consonancia con el Concepto Unificador 2-2017-15241 del 29 de diciembre de 2017¹, emitido por la Secretaría Jurídica Distrital en el cual se expuso lo siguiente:

"Pero también resulta innegable que de manera material el producto de dichas multas se destina de manera específica a un conjunto de actuaciones y programas definidos por el Código Nacional de Policía y Convivencia que, según se nos ha señalado y lo confirma el Acuerdo 637 de 2016, corresponden al giro de la Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia ciudadana.

Entonces para efectos del cobro persuasivo, no puede ser un dato indiferente el que dichas multas hagan parte del presupuesto de la Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia, y que por tanto, se trata de "obligaciones creadas en su favor," si bien nominal e instrumentalmente su abono se haga al tesoro del distrito.

Por lo expuesto, tratándose de recursos llamados a financiar sus propias funciones, implícito en dos deberes de gestión de la entidad se encuentra velar por el cumplimiento recaudo de dichas rentas, aspecto que constituye parte de la filosofía de la ley 1066 de 2006 sobre normalización de la cartera pública. Esta ley ha sido reglamentada en el ámbito distrital por el Decreto 397 de 2011.

En efecto, las sumas líquidas de dinero incorporadas en las multas de policía tienen por disposición legal una destinación específica consistente en la realización de programas

¹ Este concepto fue citado en el pronunciamiento emitido por el director Distrital de Cobro el 17 de enero de 2020 a través de radicado 2020EE479201 respecto a la competencia de cobro persuasivo de multas impuestas por maltrato animal Ley 1774 de 2016.

pedagógicos de cultura ciudadana, seguridad y convivencia. Dichos programas son adelantados por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, organismo que cuenta con autonomía financiera, de suerte que es esta entidad, en ejercicio de su competencia para la gestión de sus propios recursos, la instancia facultada para realizar el cobro persuasivo de las multas de policía."

En aplicación del concepto precedente y las normas previamente reseñadas al caso bajo estudio, se desprende que actualmente el producto de las multas es un ingreso del instituto, el cual está llamado a financiar sus propias funciones por expresa disposición normativa.

CONCLUSIÓN

De conformidad con los criterios expuestos, esta Dirección responde a la consulta formulada.

1. *"Si se debe dar aplicación y/o acoger el procedimiento contemplado en el Decreto Distrital 442 de 2018, "Por medio del cual se reglamenta el recaudo y cobro de dineros por concepto de la imposición y/o señalamiento de la medida correctiva de multa establecida en la Ley 1801 de 2016 en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones", o en su defecto, resulta necesario la expedición de un nuevo procedimiento vía Decreto para el recaudo de los recursos de que trata el párrafo único del artículo 46 de la Ley 84 de 1989, modificado por el artículo 7 de la Ley 1774 de 2016, o por el contrario si el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal puede adoptar su propio Reglamento Interno del Recaudo de Cartera y Cobro Coactivo, de acuerdo a lo regulado en el Decreto Distrital 397 de 2011 y en armonía con lo dispuesto en Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, las reglas y procedimientos previstos en la Ley 1437 de 2011 y el Estatuto Tributario".*

El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal puede adoptar su propio Reglamento Interno del Recaudo de Cartera y Cobro Coactivo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 1º del Decreto Distrital 289 de 2021.

2. *"Si la resolución de imposición de multa y/o sanción señalada en la Ley 1774 de 2016 que modifica el artículo 10º de la Ley 84 de 1989, su respectiva resolución de segunda instancia por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación - en los casos en los que se haya interpuesto recurso- y la constancia ejecutoria constituyen el título ejecutivo necesario para iniciar las gestiones correspondiente al recaudo de cartera, esto es, cobro persuasivo y coactivo, o cuál es el entendimiento de la SDH que tiene sobre el particular y que debería tener este Instituto para estos efectos"*

Dentro del procedimiento policivo que adelanten los inspectores de policía y el IDPYBA en segunda instancia, la decisión definitiva que contenga la obligación clara, expresa y exigible, con su constancia de ejecutoria, es el título ejecutivo, con base en el cual debe adelantarse el cobro persuasivo y coactivo.

3. *“Si, con base en lo establecido en el numeral 1.6 del artículo 6 del Decreto Distrital 546 de 2016, por favor confirmar si los recursos deben entrar directamente a las cuentas bancarias del IDPYBA o en caso contrario, indicarnos cual sería el instrumento de recaudo, la ruta o cuenta a la que deberían ser consignados dichos recursos”.*

Las sanciones económicas resultantes de los procesos por maltrato animal deben ingresar a las cuentas bancarias del IDPYBA. Lo anterior, mientras se implementa el mecanismo de la cuenta única distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021.

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. Sin perjuicio de lo anterior, esta Dirección podrá participar en las mesas de trabajo que el Instituto considere pertinente.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Carol Murillo

Proyectó: Kelly Bautista Ureña