



Bogotá D.C.,

Doctora

INGRID MARCELA BARRERA CORREA

Subdirectora de Talento Humano

Secretaría Distrital de Hacienda

imbarrera@shd.gov.co

Ciudad

ASUNTO: Solicitud concepto jurídico sobre la metodología costo-beneficio frente al recaudo y depuración de saldos de incapacidades.

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2022IE044159O1
Descriptor general	Laboral administrativo, Cobro
Descriptores especiales	Lineamientos depuración cartera incapacidades
Problema jurídico	¿Cuáles son los lineamientos jurídicos que se deben tener en cuenta para la elaboración de una metodología de costo-beneficio para la depuración y saneamiento contable de la cartera de incapacidades existente en la entidad?
Fuentes formales	Ley 1437 de 2011. Decreto Nacional 1083 de 2015. Acuerdo Distrital 761 de 2020. Decreto Distrital 289 de 2021. Resoluciones No. SDH-000637 de 2019 y 000247 de 2022. Resoluciones de la Contaduría General de la Nación 193 de 2016 y 107 de 2017. Circular Externa 017 de 2019 del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital.

1. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Solicita la Subdirección de Talento Humano de la Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda, se conceptúe sobre las herramientas para construir una metodología costo-beneficio frente al recaudo y depuración de saldos de incapacidades que debe aplicar el área de gestión.

2. CONSIDERACIONES

Para resolver esta consulta se considera pertinente abordar las siguientes temáticas: (i) lineamientos distritales en materia de incapacidades y saneamiento contable, y (ii) conclusiones.

2.1. Lineamientos distritales en materia de incapacidades y saneamiento contable

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 2.2.5.5.1 del Decreto 1083 de 2015¹, los servidores públicos durante su relación legal y reglamentaria pueden encontrarse en alguna de las situaciones administrativas que allí se establecen, entre ellas, las licencias. Específicamente, el artículo 2.2.5.5.1 *ídem* define las licencias que se pueden conceder, las cuales se subdividen en remuneradas y no remuneradas, comprendiendo dentro de las primeras la licencia por enfermedad.

De este modo, el artículo 2.2.5.5.10 *ibidem* indica a manera de remisión normativa, que “*las licencias por enfermedad, maternidad o paternidad de los servidores públicos se rigen por las normas del régimen de Seguridad Social, en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 755 de 2002, la Ley 1822 de 2017 y demás disposiciones que las reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan*”.

Adicionalmente, es importante destacar que el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD) expidió la Circular Externa 017 de 2019², con el fin de impartir lineamientos en materia de incapacidades para las entidades del distrito, en cuyo contexto indica que frente al proceso de cobro pueden surgir dos situaciones, así:

(...) i. Cuando la EPS autoriza la solicitud de recobro de la incapacidad al empleador y no efectúa el pago

En este supuesto, el título ejecutivo será la autorización de pago en la que deberá constar:

- a. El nombre o la razón social de quien solicita el pago de la incapacidad.*
- b. El monto al que equivalen los días de incapacidad otorgados por el médico tratante.*
- c. El afiliado respecto del cual se genera el monto a reconocer por concepto de incapacidad.*
- d. La fecha a partir de la cual se adeuda el valor reconocido por concepto de incapacidad.*

ii. Cuando la EPS niega o guarda silencio frente a la solicitud de recobro de la incapacidad

Sea lo primero señalar que en caso de que la EPS niegue o guarde silencio frente a la solicitud de reconocimiento y pago de la incapacidad, no resulta procedente su cobro al empleado, toda vez que no existe normatividad alguna que autorice o faculte al empleador para efectuar descuento alguno por este concepto.

*En este evento, como la incapacidad expedida por la EPS no se reputa como título ejecutivo en la medida que en esta no consta el monto exacto de lo adeudado y la fecha a partir de la cual debía haberse efectuado su pago, **el Jefe de Talento Humano / Corporativa o quien resulte competente deberá 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, así como la determinación/liquidación de los intereses moratorios generados.*** (...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

² Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=115359&dt=S>

Posteriormente, la Circular en mención indica que prosiguen las etapas de cobro persuasivo y cobro coactivo, en las cuales se debe dar aplicación a lo dispuesto en el Decreto Distrital 289 de 2021³ y la Resolución No. SDH-000247 de 2022⁴.

Así mismo, es pertinente indicar que para las entidades públicas existe el deber de depurar la cartera mediante el saneamiento contable, lo cual se materializa como una necesidad de ajuste contable que apunta a encuadrar los estados financieros de la entidad, de tal forma que revelen su situación económica de manera acertada, y funcionen como insumo informativo para la adopción de decisiones respecto a su realidad patrimonial⁵.

Así las cosas, cada entidad está obligada a identificar los bienes, derechos y obligaciones que afecten el patrimonio público y a recopilar la documentación suficiente y pertinente para su correspondiente depuración, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016⁶, que determinó la obligación de todas las entidades territoriales de adelantar el proceso de depuración contable, con base en lo cual la Contaduría General de la Nación, mediante las resoluciones 193 de 2016⁷ y 107 de 2017⁸, emitió los lineamientos por seguir en los procesos de depuración contable para entidades públicas, señalando el procedimiento para la evaluación del control interno contable vigente.

En el ámbito distrital, el Plan de Desarrollo Distrital vigente⁹ estableció en su artículo 39 la obligación de las entidades distritales de depurar su cartera de cualquier índole y en cualquiera de sus etapas de cobro, con fundamento, entre otros, en la eficiencia resultante de la relación costo-beneficio, así:

“(…) Artículo 39. Depuración de cartera. 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

³ Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por la cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda

⁵ SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ D.C. Dirección Jurídica. Concepto Unificador sobre los efectos jurídicos y contables del saneamiento contable. 2019. https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/normatividad/contable/SDJ2020/CONCEPTO_UNIFICADOR_EFECTOS_JURI%CC%81DICOS_DEL_SANEAMIENTO_CONTABLE SOBRE TERCE ROS.pdf

⁶ Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”

⁷ Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36441/Resolucion%2B193%2B18%2B10%2B18%2B2016%2B11-05-04.314.pdf/f74d053d-5804-9df5-6d80-31b6ae715938?t=1566827367413>

⁸ Por la cual se regula el tratamiento contable que las entidades territoriales deben aplicar para dar cumplimiento al saneamiento contable establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y se modifican los catálogos generales de cuentas vigentes para los años 2017 y 2018. <https://incp.org.co/Site/publicaciones/info/archivos/resolucion-107-de-2017.pdf>

⁹ Plan de Desarrollo Distrital Acuerdo 761 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024”. “Un Nuevo Contrato Social Y Ambiental Para La Bogotá Del Siglo XXI”.

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. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto)

Adicionalmente, este criterio de costo-beneficio se encuentra reiterado en el artículo 21 del Decreto Distrital 289 de 2021, como causal para considerar una cartera de imposible recaudo y por ende proceder a su depuración contable, del siguiente modo:

“Artículo 21º.- Cartera de imposible recaudo y causales para su depuración contable. La depuración contable es el conjunto de gestiones administrativas que las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica, deben adelantar para que las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Se considera que existe cartera de imposible recaudo y se procederá a su depuración contable, siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

a) Remisión.

b) Prescripción de la acción de cobro.

c) Pérdida de fuerza ejecutoria.

d) Decaimiento del acto administrativo.

e) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro

f) **Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.**¹⁰
(Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Sobre ese particular, la Resolución No. SDH-000247 del 07 de julio de 2022, en su artículo 19 indicó que 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**”. (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Por otra parte, el Decreto Distrital 289 de 2021 en su artículo 24, estableció, entre otras cosas, la conformación de un Comité de Cartera en cada entidad del Distrito, así:

(...) **Artículo 24º.- Comité de Cartera.** En cada una de las entidades distritales a que se dirige este decreto existirá un Comité de Cartera, como instancia asesora con las siguientes funciones:

a) **Realizar análisis de la composición y comportamiento de la cartera, y emitir recomendaciones que permitan fortalecer la gestión de cobro o recuperación de los**

¹⁰ Estos criterios fueron reiterados en el artículo 43 de la Resolución No. SDH-000247 del 07 de julio de 2022.

derechos a favor de la entidad, en atención a los principios constitucionales que rigen la administración pública.

b) Estudiar y evaluar si se cumple(n) alguna(s) de las causales señaladas en el artículo 21 del presente decreto, para considerar que una acreencia a favor de la entidad constituye cartera de imposible recaudo, de todo lo cual se dejará constancia en acta.

c) Recomendar al representante legal o al competente funcional, que se declare mediante acto administrativo una acreencia como cartera de imposible recaudo, el cual será el fundamento para dar por terminados los procesos de cobro de cartera que se hubieren iniciado y adelantar su depuración contable.

d) Las demás funciones que sobre la materia le sean asignadas por el Representante Legal de la entidad.

Este Comité estará conformado por servidores públicos responsables de las áreas financieras, técnicas, administrativas, de gestión y los demás servidores que en razón de sus funciones deban participar del mismo (...). (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

En el caso de la Secretaría Distrital de Hacienda, la Resolución No. SDH-000637 del 2019 actualizó el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la entidad, e impartió lineamientos para la sostenibilidad de la información financiera y la depuración contable, precisando en su artículo 9 las causales bajo las cuales se debe entender que la información financiera no refleja la realidad económica de la entidad, esto es, cuando no constituye bienes o derechos ciertos u obligaciones reales por cancelar, por lo cual debe ser depurada y castigada, caso en el cual el Comité revisa, evalúa y recomienda la respectiva depuración contable, de acuerdo con las funciones especificadas en el artículo 3 *ídem*.

3. CONCLUSIONES

Descendiendo al objeto de la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, para la construcción de una metodología de costo-beneficio frente al recaudo y depuración de saldos por concepto de incapacidades, será necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Dar aplicación a los lineamientos distritales que en materia de incapacidades expidió el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD) a través de la Circular Externa 017 de 2019, específicamente lo concerniente al proceso de cobro.
- Considerar que para definir una cartera relacionada con incapacidades como de imposible recaudo y por ende autorizar su depuración contable, se debe cumplir con alguna de las causales previstas en el artículo 21 del Decreto Distrital 289 de 2021, entre ellas, cuando su relación costo-beneficio no resulta eficiente.
- En el análisis de costo-beneficio para adelantar la depuración de cartera, en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad, es posible utilizar, entre otros, los siguientes criterios: antigüedad de la obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial y patrimonio del deudor.
- El Comité Técnico de Sostenibilidad Contable (CTSC) de la Secretaría Distrital de Hacienda, es el órgano que cuenta, no solo con la competencia para revisar, evaluar y recomendar si una cartera debe ser objeto o no de depuración contable, sino con los conocimientos técnicos específicos para el desarrollo de la metodología costo-beneficio de la cartera existente por concepto de incapacidades.



En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y el alcance de este es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisó: Javier Mora González. – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado.