



Pública

223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctora
Maria del Pilar González Moreno
Directora del Talento Humano
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 # 25 -90
mpgonzalezm@shd.gov.co
NIT 899999061
Bogotá D.C.

CONCEPTO

Radicado solicitud	2026IE014532O1
Descriptor general	Administrativo - laboral Contabilidad
Descriptores especiales	Expedición de la resolución que adopta la metodología de análisis costo-beneficio para la depuración de cartera derivada de incapacidades no reconocidas o no pagadas.
Problema jurídico	¿Cuál es la dependencia competente para expedir la resolución mediante la cual se adopta la metodología de análisis costo-beneficio para la depuración de cartera derivada de incapacidades no reconocidas o no pagadas por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la Administradora de Riesgos Laborales (ARL)?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Leyes 100 de 1993, 755 de 2002 y 1822 de 2017 Decreto Nacional 1083 de 2015 Acuerdos Distritales 257 de 2006 y 927 de 2024 Decreto Distrital 645 de 2025 Resoluciones SDH-000247 de 2022, 000122 y 000188 de 2025 Concepto jurídico 2025IE017263O1 del 07 de julio de 2025

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311
PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195
NIT. 899.999.061-9

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 69 del Decreto Distrital 645 de 2025¹, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”. Por lo tanto, en concordancia con las funciones previstas en los numerales 2 y 4 del artículo 68 del decreto en mención, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Directora del Talento Humano de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) ha elevado ante esta Dirección una solicitud de concepto jurídico con radicado 2026IE014532O1 del 12 de agosto de 2026, en la cual formula los siguientes interrogantes:

“1. ¿Cuál es la dependencia competente para expedir la resolución mediante la cual se adopta la metodología de análisis costo-beneficio para la depuración de cartera derivada de incapacidades no reconocidas o no pagadas por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la Administradora de Riesgos Laborales (ARL)?

2. En el evento en que dicha competencia recaiga en la Dirección del Talento Humano, ¿existe algún impedimento, incompatibilidad o eventual conflicto desde la perspectiva jurídica, administrativa o de control interno, en que esta dependencia sea, por una parte, la encargada de expedir la resolución que adopta la metodología y, por otra, la responsable de aplicarla en el proceso de depuración de la cartera respectiva?”

Lo anterior en razón a que el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable (CTSC) de la SDH aprobó la metodología de análisis costo-beneficio, y estableció como meta dentro del Plan de Sostenibilidad Contable para la vigencia 2026 la expedición del acto administrativo que adopte formalmente dicha metodología. Sin embargo, durante la elaboración del referido acto administrativo surgió una inquietud relacionada con el esquema de delegación de funciones previsto en la Resolución SDH- 000122 de 2025, toda vez que este acto no le atribuye expresamente la competencia a la Dirección del Talento Humano para expedir dicha resolución

CONSIDERACIONES

Como primera medida es pertinente indicar que el artículo 282 del Acuerdo Distrital 927 de 2024², ordenó a las entidades distritales la implementación de una serie de medidas

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda.

² Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”

que le apuntan a la sostenibilidad y el fortalecimiento del Sistema Contable Público Distrital, así:

“Artículo 282. Sostenibilidad y fortalecimiento del Sistema Contable Público Distrital.

Las entidades distritales deben realizar las gestiones administrativas, técnicas y jurídicas necesarias para promover estados financieros que cumplan con las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Para tal fin, se debe fomentar el compromiso institucional de las diferentes áreas, implementando o actualizando herramientas, tales como la creación de Comités Técnicos de Sostenibilidad, el establecimiento de políticas de operación, metodologías, procedimientos y directrices, definiendo flujos de información, así como la aplicación de controles que contribuyan a la depuración y calidad de la información contable.”

De este modo, se tiene entonces que la creación de Comités Técnicos de Sostenibilidad Contable (CTSC) hace parte de esta estrategia, lo cual, en el caso de la SDH, se concretó con la expedición de la Resolución SDH-000188 de 2025³, en cuyo artículo 3 le fueron asignadas al CTSC las siguientes funciones:

“Artículo 3. Funciones. Son funciones del CTSC de la Secretaría Distrital de Hacienda:

- 1. Propender porque la Secretaría Distrital de Hacienda cumpla con los procedimientos emitidos por la Contaduría General de la Nación, para la implementación y evaluación del Control Interno Contable, al igual que las directrices, instrucciones y orientaciones, entre otras, que conduzcan a la sostenibilidad y permanencia del Sistema Contable.*
- 2. Emitir recomendaciones a los servidores públicos responsables de las áreas de gestión, técnicas o administrativas, sobre la aplicación y actualización de políticas de operación; adopción de mecanismos para agilizar y gestionar el flujo de información insumo del proceso contable; la depuración de valores con base en la gestión administrativa, técnica y jurídica realizada en concordancia con los soportes documentales que se consideren idóneos. Lo anterior, sin perjuicio del deber que tienen los responsables directos de las áreas de gestión correspondientes.*
- 3. Evaluar, con base en los informes sobre la gestión administrativa y legal realizada e incorporada en los soportes documentales presentados por las áreas competentes, si se cumple alguna de las causales de depuración de valores que afecten los Estados Financieros de la SDH, en concordancia con lo descrito en el anexo de la Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación[6] o la norma que la modifique o sustituya.*
- 4. Emitir recomendaciones a los servidores públicos responsables para ordenar el retiro y baja en cuentas de los bienes propiedad de la entidad.*
- 5. Emitir recomendación al (la) director (a) distrital de Contabilidad como delegado (a) del Secretario(a) Distrital de Hacienda, para que apruebe mediante acto administrativo, la depuración contable de valores que no reflejan la realidad económica del Ente, el cual será el fundamento para realizar el reconocimiento contable y los registros en los aplicativos de gestión.*

³ “Por la cual se actualiza el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la Secretaría Distrital de Hacienda, se regula el Plan de Sostenibilidad Contable y se deroga la Resolución SDH-000074 del 27 de junio de 2025”

6. Realizar seguimiento y velar porque se expidan las pautas, directrices, procedimientos y actividades para llevar a cabo la depuración contable y mantener la sostenibilidad del sistema contable de la Secretaría Distrital de Hacienda. Para ello, en la primera sesión del año se deberá presentar ante este comité el informe correspondiente por parte de la Subdirección de Gestión Contable de Hacienda.

7. Aprobar el Plan de Sostenibilidad Contable de la SDH para cada vigencia y hacer seguimiento a la ejecución de las acciones de este.

8. Dictar su propio reglamento.

9. Las demás que se desprendan de su naturaleza.

Parágrafo 1. La depuración de cartera por concepto de impuestos distritales administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá estará a cargo de la Dirección Distrital de Cobro y la Oficina de Depuración de Cartera, de acuerdo con las funciones asignadas en los artículos 49 y 50 del Decreto Distrital 468 de 2025 y el “Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH” adoptado mediante la Resolución SDH-000247 de 2022.

Parágrafo 2. Las recomendaciones que emita el CTSC proceden únicamente en relación con aquellas cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, informes y reportes contables, respecto de los cuales las áreas competentes hayan agotado todas las gestiones administrativas, técnicas, legales e investigativas tendientes a aclarar, identificar y soportar la correspondiente partida objeto de depuración.”

Para estos fines, la secretaria distrital de hacienda delegó en el director distrital de contabilidad la aprobación mediante acto administrativo de la depuración contable, previa recomendación del CTSC, conforme se expresa en el artículo 8 *ídem*.

De otra parte, en lo atinente a las situaciones administrativas existentes en el sector público, se observa que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 2.2.5.5.1 del Decreto 1083 de 2015⁴, 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”.

De acuerdo con lo anterior, el trámite y pago de las licencias e incapacidades es un proceso que hace parte de la gestión del talento humano en las entidades públicas, situaciones que en el caso de la SDH le corresponde administrar a la Dirección del

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

Talento Humano, como quiera que en el numeral 8 del Decreto Distrital 645 de 2025⁵ tiene asignada la función de “[d]irigir y controlar el proceso de elaboración y liquidación de la nómina de la Secretaría, en concordancia con la normatividad vigente y los lineamientos establecidos.”, mientras que el numeral 10 *ibidem* le atribuyó lo concerniente a “[e]stablecer lineamientos y elaborar los actos administrativos relacionados con la gestión del Talento Humano de la Entidad”.

Aunado a lo anterior, a través del artículo 72 de la Resolución SDH-000122 de 2025⁶, la secretaria Distrital de Hacienda delegó en la Directora del Talento Humano varias atribuciones, entre ellas, la contenida en el numeral 19, consistente en “[e]xpeditar los actos administrativos que impongan a favor de la SDH la obligación de pagar una suma líquida de dinero que permitan gestionar los recobros causados por las incapacidades de origen común y/o laboral, licencias o cualquier otra situación derivada de una relación laboral.”

En el caso específico de la depuración de cartera derivada de incapacidades y la viabilidad de adoptar una metodología para ello al interior de la SDH, esta Dirección Jurídica a través de concepto 2025IE017263O1 del 07 de julio de 2025, concluyó lo siguiente:

“En criterio de esta Dirección Jurídica, el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la Secretaría Distrital de Hacienda (CTSC), es la instancia competente para definir si una cartera relacionada con incapacidades no pagadas por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) es de imposible recaudo, y por ende evaluar si es procedente autorizar su depuración contable, conforme a las atribuciones previstas en el artículo 3 de la Resolución No. SDH000074 del 27 de junio de 2025.

Dentro de este análisis, es jurídicamente viable adoptar una metodología que pondere el costo-beneficio para adelantar la depuración de cartera referida, en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad, utilizando, entre otros, los siguientes criterios: antigüedad de la obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial, probabilidad de recuperación, riesgos legales, entre otros.

No obstante, para la adopción y desarrollo de esta metodología, previo a la solicitud respectiva ante el CTSC, la Subdirección de Talento Humano puede obtener la asesoría necesaria de la Subdirección de Gestión Contable de Hacienda, con fundamento en la función prevista en el literal j) del artículo 39 del Decreto Distrital 601 de 2014.”

De lo anterior se colige que la depuración contable de las incapacidades hace parte de lo que la doctrina denomina los actos administrativos complejos, en la medida que son varias dependencias y voluntades las que concurren en este proceso⁷. Al respecto, vale la

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda

⁶ Por la cual se delegan unas funciones para la representación en instancias de coordinación, la ordenación de gasto y otras por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda.

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023) Referencia: NULIDAD Radicación: 11001032500020210020900 (1324-2021) Demandante: CARLOS ERNESTO CASTAÑEDA RAVELO Y OTROS Demandados: MUNICIPIO DE DUITAMA Y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC).

pena aclarar que la depuración contable corresponde al 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.

Por su parte, la cartera de imposible recaudo será aquella frente a la cual se configure alguna de las causales descritas en el artículo 382 del Decreto Distrital 645 de 2025 al convertirse las deudas en incobrables. Estas causales son: (i) remisión; (ii) prescripción de la acción de cobro; (iii) pérdida de fuerza ejecutoria; (iv) decaimiento del acto administrativo; (v) inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro; y (vi) cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

La configuración de alguna de estas causales trae como consecuencia la depuración contable, previa recomendación del Comité de Cartera. Por lo tanto, la articulación entre el procedimiento de declaratoria de cartera de imposible recaudo y el procedimiento de depuración contable cuando se trate de cartera no tributaria propia de la SDH, debe realizarse bajo el entendido que son procedimientos autónomos pero a la vez complementarios.

Es así como la declaratoria de cartera de imposible recaudo corresponde al procedimiento de administración y cobro de cartera regulado por el Decreto Distrital 645 de 2025 y por el manual de cobro adoptado por la Resolución SDH-000247 de 2022⁸, mientras que la depuración contable es la actuación posterior a través de la cual se reconocen en los estados financieros los efectos derivados de dicha decisión administrativa.

Con fundamento en el aparte citado, y en concordancia con lo previsto en los artículos 382 y 385 del Decreto Distrital 645 de 2025, la cartera declarada de imposible recaudo por configurarse las causales allí previstas constituye un supuesto de depuración contable soportado en disposiciones legales específicas y en actuaciones administrativas que permiten establecer con certeza el origen, procedencia y situación jurídica del saldo correspondiente.

En consecuencia, la depuración que aplica cuando se declara alguna de las causales de imposible recaudo es la ordinaria por cuanto se trata de saldos cuyo origen o procedencia es conocido o puede determinarse. En cuanto a la depuración extraordinaria, la misma se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales, pese a haberse agotado las gestiones administrativas e investigativas pendientes, no fue posible establecer la procedencia u origen de saldos contables. En estos casos, será el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable (CTSC) la instancia que debe recomendar al representante legal, o a quien haga sus veces, que se apruebe la depuración extraordinaria correspondiente mediante acto administrativo, en el marco de sus funciones previstas en la Resolución SDH-000188 de 2025.

⁸ 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

Ahora bien, de darse al interior de la SDH la creación del Comité de Cartera no Tributaria, al contar con la recomendación de esa instancia para expedir el acto administrativo que declare la configuración de las causales de imposible recaudo, será suficiente para acudir a la depuración ordinaria. Esta situación conlleva a que, en principio, no existe el deber de acudir al CTSC.

Descendiendo al caso que ocupa nuestro interés, en lo que atañe al proceso de elaboración y adopción de una metodología de análisis costo-beneficio para el desarrollo de esta labor, en la solicitud de concepto jurídico *sub examine* se menciona que la misma ya fue aprobada por el CTSC en el marco del Plan de Sostenibilidad Contable para la vigencia 2026, y que existen dudas frente a la dependencia encargada de expedir la resolución que la adopte.

Sobre este particular, habida cuenta que el trámite de incapacidades y licencias se enmarca en los procesos de gestión de talento humano, como ya se explicó *ut supra*, y que la metodología de análisis costo-beneficio le serviría a la Dirección de Talento Humano como marco previo o insumo para determinar si hay lugar o no a solicitar ante el CTSC la recomendación de la depuración de la cartera extraordinaria derivada de incapacidades y licencias, en criterio de esta Dirección Jurídica, la expedición de la resolución que adopte esta metodología le corresponde a la Dirección del Talento Humano, conforme a la atribución prevista en el numeral 10 del artículo 76 del Decreto Distrital 645 de 2025, consistente en “[e]stablecer lineamientos y elaborar los actos administrativos relacionados con la gestión del Talento Humano de la Entidad.”

En tal virtud, tampoco se podría predicar la existencia de algún impedimento, incompatibilidad o un eventual conflicto de intereses con la expedición de esta resolución por parte de la Directora de Talento Humano, ya que esta situación no se enmarca en las causales genéricas que al respecto prevé el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Sin embargo, en el marco de los principios constitucionales de la función administrativa y la colaboración armónica entre entidades y dependencias⁹, en las consideraciones de la resolución se podría referenciar la presentación de esta metodología ante el CTSC para su asesoramiento, así como dar cuenta de la participación de las demás áreas técnicas involucradas.

CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se procede a responder los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“1. ¿Cuál es la dependencia competente para expedir la resolución mediante la cual se adopta la metodología de análisis costo-beneficio para la depuración de cartera derivada de incapacidades no reconocidas o no pagadas por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la Administradora de Riesgos Laborales (ARL)?”

⁹ Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 209; Acuerdo Distrital 257 de 2006, artículos 3 a 13.

La dependencia competente para expedir esta resolución es la Dirección del Talento Humano, conforme a la facultad prevista en el numeral 10 del artículo 76 del Decreto Distrital 645 de 2025, consistente en “[e]stablecer lineamientos y elaborar los actos administrativos relacionados con la gestión del Talento Humano de la Entidad.”

“2. En el evento en que dicha competencia recaiga en la Dirección del Talento Humano, ¿existe algún impedimento, incompatibilidad o eventual conflicto desde la perspectiva jurídica, administrativa o de control interno, en que esta dependencia sea, por una parte, la encargada de expedir la resolución que adopta la metodología y, por otra, la responsable de aplicarla en el proceso de depuración de la cartera respectiva?”

No existe impedimento, incompatibilidad o un eventual conflicto de intereses con la expedición de esta resolución por parte de la Directora de Talento Humano, ya que esta situación no se enmarca en las causales genéricas que al respecto prevé el artículo 11 del CPACA. Además, al CTSC le corresponde recomendar al representante legal, o a quien haga sus veces, la depuración de la cartera cuando considere que se configura una causal, lo anterior en el marco de las funciones previstas en la Resolución SDH-000188 de 2025.

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 su alcance 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 escribiendo al correo radicacionhaciendabogota@shd.gov.co.

Cordialmente,

MARCELA
GOMEZ
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por MARCELA GOMEZ
MARTINEZ
Fecha: 2026.09.11
16:20:12 -05'00'

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por:	Vanesa Ruiz Jiménez - Subdirectora Jurídica de Hacienda		14 de septiembre de 2026	
Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda		14 de septiembre de 2026	