



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 10-01-2017 08:05:22

Contestar Cite Este Nr.:2017EE2057 O 1 Fol:3 Anex:0

ORIGEN: Sd:4 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/PAZOS GALINDO
DESTINO: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION/MARTHA EUGENIA
ASUNTO: CONCEPTO COBRO PERSUASIVO DE SUMAS A FAVOR DE E
OBS: CLARA INES DIAZ D.

Bogotá, D. C.

Doctora

MARTHA EUGENIA RAMOS OSPINA

Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION

KR 30 25 90 PI 1, 5, 8 y 13

NIT 899.999.061-9

Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2016ER88980 y 2016ER103329
Tema	Cobro persuasivo de sumas a favor de entidades distritales del nivel central / Reintegro de mayores valores pagados por concepto de nómina.
Descriptores	Descuentos autorizados por el servidor público/descuentos prohibidos/ Cobro persuasivo y coactivo de obligaciones a favor de las entidades y organismos del nivel Central de la Administración Distrital.
Problema jurídico	Es posible realizar cobro persuasivo o descontar directamente a un funcionario por mayores valores pagados por concepto de nómina sin acto administrativo o acuerdo de pago previamente suscrito y sin haber comunicado previamente al funcionario el valor total de la obligación?
Fuentes formales	Ley 1437 de 2011; Decreto 2127 de 1945, compilado en el Decreto 1083 del 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública; Decreto Distrital 397 de 2011, Concepto Unificador de Doctrina No. 3 de 2011 de la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Dirección Jurídica Distrital.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

Mediante Oficios No. 2016ER88980 y 2016ER103329, el Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría Distrital de Planeación solicitó concepto a esta Dirección respecto a las siguientes inquietudes:

¿Puede una entidad del nivel central del Distrito Capital, realizar el cobro persuasivo por reintegro de mayores valores cancelados por concepto de nómina de personal, descontando directamente al funcionario sin acto administrativo o acuerdo de pago previamente suscrito?

¿Puede la entidad del nivel central del Distrito Capital, iniciar con los descuentos de nómina de personal, sin haber comunicado previamente al funcionario el valor total de la obligación?

Sede Administrativa: Carrera 20 N°
25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 658-96 -
Código Postal 111611
Teléfono (571) 398 5000 - Línea 155
contactos@bdaibaf.gov.co
+ N° 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ANTECEDENTES:

La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría Distrital de Planeación, adelanta proceso disciplinario No. 80-15, dentro del cual se profirió Auto No. 336-16 del 26 de septiembre de 2016, relacionado con la presente consulta.

Sé aclara que se procederá a dar respuesta dentro de las competencias de esta Secretaría y de manera general, con fundamento en el análisis legal que se expone a continuación.

CONSIDERACIONES:

Según la información relacionada en la consulta se parte del supuesto que estamos frente a un error administrativo, consistente en mayores valores pagados por concepto de nómina de personal a un servidor público que no tenía derecho a recibir dichas sumas.

Ante esta situación, lo que procede inicialmente es poner el hecho en conocimiento del servidor y solicitarle la devolución del mayor valor recibido. En este acto administrativo se debe indicar los recursos de ley que proceden y una vez en ejecutoriado, constituye el título ejecutivo que contendría una obligación clara, expresa y actualmente exigible a favor de la Administración.

Si el servidor responde de manera afirmativa y devuelve voluntariamente el dinero sin justa causa recibido, la Administración deberá recaudarlo directamente en las cuentas de la Dirección Distrital de Tesorería. En caso de obtenerse una respuesta negativa por parte de la persona, le corresponde a la entidad iniciar un proceso de cobro, conforme al Reglamento Interno del Recaudo de Cartera del Distrito Capital y del respectivo Manual de Cartera de la entidad.

Para que la Administración pueda realizar un cobro, bien sea en la etapa persuasiva o en la coactiva, debe existir previamente un Título Ejecutivo. El artículo 99 de la Ley 1437 de 2011¹, establece que “prestarán mérito ejecutivo a favor del Estado para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

*“1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley...
(...)”*

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

Sede Administrativa - Carrera 30 N°
25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 626-95 -
Código Postal 111811
Teléfono (571) 338 4000 - Línea 156
contacto@impd.bogota.gov.co
- Nit. 899 569 061-5
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 establece que para efectos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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%.

En el Distrito Capital, el recaudo de obligaciones a favor de las entidades y organismos del nivel central y el sector de las localidades, así como las entidades y organismos del nivel descentralizado se encuentra establecido en los capítulos I y II del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital, esto es, en el Decreto 397 de 2011 que regulan el proceso de cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago.

El recaudo de obligaciones a favor del Distrito Capital se rige por el principio de procedibilidad consagrado en el artículo 6° del Decreto 397 de 2011, en virtud del cual **la entidad acreedora será responsable de constituir el título ejecutivo** de la obligación de manera clara, expresa y exigible, conforme con la legislación que regula el origen de la misma, así como de establecer la legal ejecutoria del mismo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 397 de 2011, son competentes para adelantar el proceso de cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, los siguientes servidores conforme con la estructura de cada entidad u organismo:

“Artículo 2°.- Competencias para adelantar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago.

Son competentes para adelantar el proceso de cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, los siguientes servidores conforme con la estructura de cada entidad u organismo:

“..b) En las entidades de la Administración Central, la competencia funcional para adelantar el cobro persuasivo, es de los (as) Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamento Administrativo y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados.

c) En las entidades del nivel central de la administración, la competencia funcional para adelantar el proceso de cobro coactivo y para el otorgamiento de facilidades de pago de las acreencias no tributarias a su favor y que no estén asignadas a otra entidad, es del (la) Jefe (a) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería...”

Conforme a lo expuesto, para que los créditos a favor de una entidad pública competente puedan hacerse exigibles debe existir un título ejecutivo, en el cual se constituya una obligación clara, expresa y exigible a favor de la Administración.

Sede Administrativa: Carrera 30 N°
25-50 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -
Código Postal 111611
Teléfono (571) 338.6000 • Línea 156
opción 2222
• N.º. 899 958 921-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

El artículo 7 del Decreto 397 de 2011 define las tres etapas de cobro: 1. Determinación del debido cobrar; 2. Cobro persuasivo y; 3. Cobro coactivo.

Según lo ha señalado la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Dirección Jurídica Distrital, en el Concepto Unificador de Doctrina No. 3 del 14 de diciembre de 2011, la **jurisdicción coactiva** es la función asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que, sin que tenga que recurrir a la autoridad judicial, haga exigible por vía ejecutiva las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública con jurisdicción².

A instancia del referido concepto, el **cobro persuasivo** consiste en la actuación administrativa, en virtud de la cual la entidad de derecho público acreedora "invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones, previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conlleva esta acción, y en general solucionar el conflicto de una manera consensuada y beneficiosa para las partes. Es una primera etapa del proceso de cobro, que no es obligatoria sino simplemente discrecional de la entidad estatal, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en el recaudo de la cartera en mora".

El artículo 9° del Decreto 397 de 2011 dispuso como una obligación de cada una de las entidades y organismos del Distrito Capital encargados del recaudo de rentas o caudales públicos, la de adelantar la gestión persuasiva, estableciendo unas acciones mínimas a saber:

**** Localización del deudor:** Entendiendo por tal las referencias en las cuales sea posible contactar al deudor para efectos de comunicaciones y notificaciones. Comprende además la determinación de su domicilio, lugar de trabajo, direcciones y teléfonos, principales y secundarios.

*** Realización de comunicaciones telefónicas y/o escritas:** recordando el cumplimiento de las obligaciones derivadas del título ejecutivo. En estas comunicaciones se informará de manera clara la forma, lugar y oportunidad de realizar el pago.

*** Realización de visitas:** si se conoce el domicilio del deudor, a criterio de cada entidad, se podrán realizar algunas visitas con el propósito de suministrar al deudor

2 Expresa: Se encuentra debidamente determinada, especificada y patente. Clara: Sus elementos aparecen inequívocamente señalados; tanto su objeto (crédito), como sus sujetos (acreedor y deudor). Exigible: Significa que únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido ésta y tratándose de actos administrativos, que estos no hayan perdido su fuerza ejecutoria:

Sede Administrativa - Carrera 30 N°
25-80 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 635-85 -
Código Postal 111311
Teléfono (571) 338 5000 *Línea 106
correo@secciaibogota.gov.co
* NIT: 899 595 051-0
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



la información relativa a la obligación pendiente de pago, la opción de solicitar facilidades de pago, así como las implicaciones de pasar a la etapa de cobro coactivo.

*** Identificación bienes del deudor:** Verificar los bienes que eventualmente puedan respaldar el pago de la obligación."

En referencia al término de duración para adelantar el cobro persuasivo, el parágrafo 1 del artículo 9º del Decreto 397 de 2011 establece una duración máxima de 4 meses para las acreencias diferentes a impuestos, contados a partir de la ejecutoria del respectivo título y establece que si al vencimiento de dicho término no se logra el pago de la obligación o la facilidad de pago, la entidad que originó dicho título deberá remitirlo con su respectiva constancia de ejecutoria a la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería para lo de su competencia o a quien corresponda el cobro coactivo.

Como último aspecto a considerar, es que por norma general, el empleador no puede hacer deducciones, retenciones o compensación alguna del monto de los salarios y prestaciones en dinero que corresponda al trabajador, sin autorización previa escrita de éste o mandamiento judicial; así lo establece el artículo 27 del Decreto 2127 de 1945, compilado en el Decreto 1083 del 2015, por el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, que consagró entre otras prohibiciones al empleador la siguiente:

"Artículo 2.2.30.4.2 Prohibiciones al empleador. Queda prohibido a los empleadores:

(...)

2. Deducir, retener y compensar suma alguna del monto de los salarios o de las prestaciones en dinero, sin orden específica suscrita por el trabajador para cada caso, o sin mandamiento judicial. (...)"

"(...)

En cambio, quedan exceptuados de la prohibición los descuentos y retenciones por concepto de cuotas sindicales ordinarias y de cooperativas y ahorros, autorizadas en legal forma; de sanciones disciplinarias impuestas de conformidad con los reglamentos internos aprobados por las autoridades del ramo, y de auxilios de cesantía, en el caso previsto en el inciso final del aparte f) del artículo 12 de la Ley 6ª. de 1945."

CONCEPTO:

Con fundamento en el análisis precedente doy respuesta a los interrogantes formulados por esa Entidad, en los siguientes términos:

¿Puede una entidad del nivel central del Distrito Capital, realizar el cobro persuasivo por reintegro de mayores valores cancelados por concepto de nómina de personal, descontando directamente al funcionario sin acto administrativo o acuerdo de pago previamente suscrito?

Sede Administrativa: Carrera 30 Nº
25-30 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 Nº 65B-95 -
Código Postal 111311
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195
Correo electrónico: impuestos@bogota.gov.co
-Nº. 899 593 951-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Respuesta

Para que la entidad pueda hacer exigible el crédito a su favor en la etapa de cobro persuasivo, debe existir un título ejecutivo que cumpla con las condiciones de contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

En este sentido, tal como se indicó, las entidades del sector central de la administración distrital son las responsables de constituir dicho título ejecutivo, así como de establecer la ejecutoria del mismo, atendiendo los lineamientos previstos en el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera del Distrito Capital y del respectivo Manual de Cartera de la entidad.

¿Puede la entidad del nivel central del Distrito Capital, iniciar con los descuentos de nómina de personal, sin haber comunicado previamente al funcionario el valor total de la obligación?

Respuesta

Como se expuso en las consideraciones precedentes, el empleador le está prohibido realizar deducciones o descuentos a los trabajadores, distintos a los establecidos por la ley, los autorizados expresamente por éste o por orden judicial.

En estos términos, doy respuesta a la consulta de la referencia, precisando que la misma se emite de manera general, por cuanto no corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda, ni a esta Dirección, entrar a pronunciarse sobre casos específicos que, eventualmente, pudieran encontrarse en desarrollo en otra entidad.

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, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Radicado: 2016ER88980 y 2016ER103329
Revisó: Manuel Ávila Olate
Proyectó: Clara Inés Díaz

Sede Administrativa - Carrera 30 Nº
25-90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 Nº 55B-95 -
Código Postal 111311
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195
Correo electrónico: impuestos@bogota.gov.co
- Nat. 001 555 021-5
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS