

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA DC
SECRETARIA DE HACIENDAOrigen: Sd:2 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/PAZOS GALINDO
Destino: SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL/ANA LUCY CASTRO CASTRO
Asunto: CONCEPTO UNIFICADOR-MULTAS APLICADAS POR EL CODIGO NACIONAL DE CONVIVENCIA
Obs: FANNY FERNANDEZ MENDOZA

Bogotá D.C.,

39659

Doctora
ANA LUCY CASTRO CASTRO
 Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos
 Secretaría Jurídica Distrital
 CR. 8 No. 10 – 65
 Nit. 899999061
 Bogotá. D.C.

SECRETARIA JURIDICA - ALCALDIA
MAYOR DE BOGOTARad. No.: 1-2018-142
Fecha: 05/01/2018 14:45:39
Destino: DOCTRINA.Copia: N/A
Anexos: N/A

Referencia	CORDIS Nos. SDH - 2017ER108200, 2017ER117210, 2017ER117535 - 2018ER209 Sus Radicaciones Nos. 2-2017-12005, 2-2017-13215, 2-2017-13470, 2-2017-15241
Tema	Concepto Unificador - Multas aplicadas por el Código Nacional de Policía y Convivencia
Descriptor	Código Nacional de Policía y Convivencia, multas, Fondos de Desarrollo Local, Fondo Cuenta para la Seguridad, Unidad de Caja, destinación específica, cobro persuasivo, cobro coactivo.
Problema jurídico	Con ocasión de la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia y respecto de las multas que sean impuestas a los ciudadanos, se pregunta: ¿Quién las recauda?, ¿Cuál es la destinación de los citados recursos?, ¿La Ley 1801 de 2016 modifica el patrimonio de los Fondos de Desarrollo Local?, ¿Quién tiene la competencia para el cobro persuasivo?, ¿Quién tiene la competencia para el cobro coactivo?
Fuentes formales	Ley 57 de 1987, Ley 1801 de 2016, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 1066 de 2006, Decreto Distrital 397 de 2011, Decreto Distrital 714 de 1996, Acuerdo Distrital 637 de 2016, Decreto Distrital 216 de 2017, Decreto Distrital 607 de 2017. Decreto Nacional 1284 de 2017

CONSULTA:

La Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital solicita concepto relacionado con las multas que se impongan a los ciudadanos, con ocasión de la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia. Sus inquietudes son: ¿Quién las recauda?, ¿Cuál es la destinación de los citados recursos?, ¿La Ley 1801 de 2016 modifica el patrimonio de los Fondos de Desarrollo Local?, ¿Quién tiene la competencia para el cobro persuasivo?, ¿Quién tiene la competencia para el cobro coactivo?





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ, D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ANTECEDENTES:

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, expedido mediante la Ley 1801 de 2016, surgieron inquietudes relacionadas con la aplicación de la medida correctiva de multa, en especial, el recaudo y destino de los recursos, el cobro persuasivo y el cobro coactivo de la misma.

CONSIDERACIONES:

El nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, señaló que los comportamientos contrarios a la convivencia serán objeto de medidas correctivas¹ entendidas como las *acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos que contravienen dichas conductas.*²

De conformidad con el numeral 7 del artículo 173 de la Ley 1801 de 2016, una de las medidas correctivas a imponer por las autoridades de policía, es la “multa”, la cual constituye un ingreso corriente no tributario del Distrito Capital.

Partiendo de la naturaleza del recurso, a continuación se desarrollan varios aspectos, entre otros, el recaudo, la destinación, el cobro persuasivo y el cobro coactivo.

1. Recaudo.

El artículo 185 de la Ley 1801 de 2016 prevé que: *“Las administraciones distritales y municipales dispondrán de la estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen”.*

El Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, dispone que la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda efectúa el recaudo a través de la Cuenta única Distrital.

“Artículo 83.- De la Cuenta Única Distrital. A partir de la vigencia del presente Acuerdo, los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital”.

¹ Artículo 25 de la Ley 1801 de 2016

² Artículo 172 de la Ley 1801 de 2016



El Decreto Distrital 216 de 2017, *Por el cual se reglamentan el Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones*, estableció:

“ARTICULO 5º. 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.*

El pago o traslado de recursos se realizará según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.” (subrayas fuera del texto)

ARTÍCULO 6º. Recaudo y legalización de ingresos. *La Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería, recaudará, directamente o mediante contratos o convenios con entidades del sector financiero, los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, los recursos de capital y las transferencias nacionales y territoriales, a favor del Distrito Capital.”* (subrayas fuera del texto)

Así las cosas, se observa que corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería recaudar los ingresos corrientes, tanto tributarios, como no tributarios, dentro de los cuales se encuentran las multas.

2. Destinación.

La Ley 1801 2016 estableció la destinación de los recursos que se recauden por concepto de multas policivas, como la prevención, la corrección y la cultura ciudadana. Así lo señaló:

“Artículo 180. Multas. (...)

Parágrafo. *Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.*

En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.” (Resaltado fuera del texto)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Lo expuesto en precedencia permite concluir, que la Ley 1801 de 2016 no modificó, ni derogó el artículo 88 del Decreto Ley 1421 de 1993, por ser esta última norma especial, por lo tanto, prevalece sobre las normas del Código de Policía, en lo relacionado con las fuentes de financiación de los Fondos de Desarrollo Local.

Así las cosas, los recursos recaudados por concepto de multas, impuestas por los inspectores de policía, que contraríen las disposiciones urbanísticas vigentes, que sin autorización ocupen por más de seis (6) horas las vías y los espacios públicos con materiales o desechos de construcción, o los recursos provenientes de las sanciones a los establecimientos de comercio, continúan conformando el patrimonio de los Fondos de Desarrollo Local.

Caso contrario, es el **cambio de la competencia** para la imposición de las multas por infracciones relacionadas específicamente con la convivencia, puesto que los artículos 86 (numeral 9), 88 (numeral 4) y 91, del Decreto Ley 1421 de 1993 disponen que son los alcaldes locales quienes pueden imponer dichas sanciones (urbanísticas y ocupación del espacio público), mientras que la Ley 1801 de 2016 establece que son los inspectores de policía exclusivamente.

En este caso, se considera que la Ley especial y posterior, es la Ley 1801 de 2016, la cual fija la competencia a la autoridad de policía para imponer multa.

Por lo anterior, se estima que el cambio del competente para imponer las sanciones policivas, no modifica el reparto de los recursos al interior de la estructura político administrativa del Distrito Capital.

Se insiste en que lo que hizo el Código Nacional de Policía y Convivencia fue ocuparse de modificar las competencias policivas de los alcaldes locales y de los inspectores de policía, como corresponde a esta norma legal, más no ocuparse de la conformación del patrimonio de los Fondos de Desarrollo Local.

4. Fondo Cuenta para la Seguridad.

Como ya se ha mencionado, el parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 prevé que las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales. Estas multas son ingresos corrientes no tributarios del Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por su parte, el numeral 5 del artículo 205 de la mencionada Ley le concedió atribuciones al Alcalde Mayor para "crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia (...)".

Los artículos 8º y 9º del Acuerdo Distrital 637 de 2016⁵ crearon el Fondo Cuenta para la Seguridad, el cual puede ser el destinatario final de las multas recaudadas, por contravenciones diferentes a las urbanísticas, ocupación de vías y referentes a establecimientos de comercio.

Lo anterior, en la medida que de conformidad con lo ordenado en el Acuerdo 637 de 2016, el objeto del Fondo Cuenta es administrar, recaudar y canalizar recursos para efectuar gastos e inversiones para la adquisición de bienes, servicios y obras en el marco de la Política y Estrategia Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

No sobra advertir, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, tanto los Fondos de Desarrollo Local, como el Fondo Cuenta para la Seguridad deberán darle la destinación específica a los recursos recaudados por concepto de multas en los aspectos establecidos en la ley.

5. Cobro Persuasivo.

En relación con el Cobro Persuasivo de las multas, esta Dirección Jurídica se ratifica en lo indicado a través del Concepto 2017EE190730 del 23 de octubre de 2017, en el que afirmó, entre otros aspectos, lo siguiente:

"Es clara la obligación que tienen las entidades públicas del nivel territorial, de adelantar el cobro persuasivo de las sumas de dinero que recauden por obligaciones a favor del erario público, el cual debe ser previo al respectivo cobro coactivo.

Así lo señala el artículo 1 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."

De igual manera, el artículo 185 de la Ley 1801 de 2016 prevé:

⁵ "Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y se dictan otras disposiciones."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ, D.C.
SECRETARÍA DE JUSTICIA

"Las administraciones distritales y municipales dispondrán de la estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen".

(...)

De conformidad con el artículo 4 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, el cual creó la **Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia**, el objeto de la mencionada Secretaría consiste en "orientar, liderar y ejecutar la política pública para la seguridad ciudadana, convivencia y acceso a los sistemas de justicia; la coordinación interinstitucional para mejorar las condiciones de seguridad a todos los habitantes del Distrito Capital, en sus fases de prevención, promoción, mantenimiento y restitución; el mantenimiento y la preservación del orden público en la ciudad; la articulación de los sectores administrativos de coordinación de la Administración Distrital en relación con la seguridad ciudadana y su presencia transversal en el Distrito Capital, la coordinación del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123, la integración y coordinación de los servicios de emergencia; y proporcionar bienes y servicios a las autoridades competentes, con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá D.C." (Subrayado fuera del texto)

Además, el artículo 5 del Acuerdo en mención consagró las funciones básicas de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, entre las que se encuentran, la de liderar, orientar y coordinar la formulación, la adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la convivencia, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia y la preservación del orden público en la ciudad; también, liderar planes, programas y proyectos de prevención y cultura ciudadana que promuevan la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y el cumplimiento de la ley.

También, el artículo 6 del mismo Acuerdo suprimió el establecimiento público Fondo de Vigilancia y Seguridad, condición que se hizo efectiva a través del Decreto Distrital N° 409 de 2016, el cual transfirió sus objetivos, funciones y empleos a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y ordenó su consecuente liquidación.

Es importante resaltar el Artículo 11 del citado acuerdo, el cual dispuso: "Los servidores públicos que vienen prestando sus servicios en cargos de carrera del Fondo de Vigilancia y Seguridad y de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos se incorporarán a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, sin solución de continuidad a cargos de igual o equivalente jerarquía, con plena garantía de los derechos laborales de acuerdo con las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

la Corte Constitucional y con la política pública del empleo del Distrito.” (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, en desarrollo del Acuerdo Distrital 637 de 2016, se expidió el Decreto Distrital 411 de 2016, el cual en el artículo 1 señaló el nuevo objeto y funciones esenciales de la Secretaría Distrital de Gobierno, así: “orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la garantía de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles.”

La normatividad reseñada anteriormente, advierte que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia asumió las funciones y programas que venía realizando la Secretaría Distrital de Gobierno y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.C., relacionadas con la adopción, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, planes, programas, proyectos, acciones y estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, manejo de las contravenciones y conflictos ciudadanos, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital.

A su vez, modificó el Sector Administrativo de Gobierno, y el objeto y funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno, en lo que respecta a los temas señalados anteriormente.

(...)

Bajo el anterior análisis, se concluye que corresponde a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia efectuar el cobro persuasivo de las multas que impongan los inspectores de policía, como consecuencia de la comisión de un comportamiento contrario a las disposiciones del Código Nacional de Policía y Convivencia, atendiendo la relación que existe entre el objeto del mencionado Código y las funciones que desempeña dicha Secretaría.

Por lo tanto, el Alcalde Mayor como máxima autoridad administrativa en el Distrito Capital, y en uso de las facultades otorgadas por los numerales 3, 6 y 9 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, puede asignar expresamente dicha función mediante decreto distrital.”

6. Cobro coactivo.

Respecto de la competencia para realizar el cobro coactivo, este Despacho señala que, de conformidad con el literal b) del artículo 7 del Decreto Distrital 607 del 9 de





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

noviembre de 2017, es función de la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Cobro, entre otras:

"Ejercer la competencia de cobro coactivo de créditos a favor de Entidades que hacen parte del Sector Central y Localidades cuando dicha competencia no haya sido asignada a otra dependencia o Entidad." (subrayas fuera del texto)

Por su parte, el Decreto Distrital 397 de 2011⁶ prescribe:

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 (...) coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, los siguientes servidores conforme con la estructura de cada entidad u organismo:

(...)

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."

Las normas indicadas anteriormente, permiten establecer, que le corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda adelantar el cobro coactivo de las multas policivas, cuando la competencia no esté asignada otra entidad.

CONCLUSIONES:

Con base en lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- Le corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería recaudar los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, dentro de los cuales se encuentran las multas que cancelen los ciudadanos, por la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia.
- Los recursos recaudados por concepto de las multas, se les debe dar la destinación específica señalada en la Ley 1801 de 2016 y en el Decreto Nacional 1284 de 2017.

⁶ "Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- La Ley 1801 de 2016 no modificó lo relacionado con la composición del patrimonio de los Fondos de Desarrollo Local señalado en el artículo 88 del Decreto Ley 1421 de 1993, por ser esta última, norma especial.
- El cobro persuasivo de las multas policivas lo debería realizar la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, por ser el administrador de los recursos y quien podría concentrar dicha función realizándola de manera más eficiente.
- El cobro coactivo de las multas policivas debe adelantarlo la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Cobro, cuando la competencia no esté asignada 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

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte	<i>MAO</i>
Proyectado por:	Fanny Fernández Mendoza	<i>fuf</i>

