



SECRETARÍA DE HACIENDA  
ORIGEN: Sd:66 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALINDO  
DESTINO: SECRETARÍA DE INTEGRACION SOCIAL/JENNIFER BERMUDEZ  
ASUNTO: FACILIDADES DE PAGO, COBRO PERSUASIVO Y COBRO COACTIVO  
OBS:

Bogotá, D. C.

Doctora  
JENNIFER BERMUDEZ DUSSAN  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL  
Carrera 7 # 32-12  
899999 01  
Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	2019ER18161 del 20 de febrero de 2019
Descriptor general	Cobro persuasivo
Descriptor especiales	Facilidades de pago, Cobro persuasivo y coactivo de obligaciones no tributarias, competencia.
Problema jurídico	¿Es competente la Secretaría de Integración Social para emitir resoluciones que otorguen facilidades de pago?
Fuentes formales	Ley 1066 de 2006; Ley 1437 de 2011; Decreto Nacional 4473 de 2006; Decreto Distrital 607 del 9 de noviembre de 2017; Decreto Distrital 397 de 2011; Decreto Distrital 834 de 2018; Resolución 935 del 8 de julio de 2015, expedida por la Secretaría de Integración Social; Concepto Unificador 3 de 2011, expedido por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Secretaría de Integración social manifiesta que ha recibido un memorando proveniente de la Dirección Poblacional de dicha entidad, en el cual se pregunta: si es posible que esta otorgue acuerdo de pago a solicitud del representante legal de la Fundación Integral para el Desarrollo FIDPAH y; cuál es el procedimiento para hacerlo.

Al respecto, la Oficina Asesora Jurídica encontró que presuntamente existe una contradicción entre el artículo 2-c del Decreto 397 de 2001<sup>1</sup>, en donde se establece que la competencia para otorgar facilidades de pago en el proceso de cobro coactivo recae en el (la) Jefe (a) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería, y el artículo 13 de la Resolución 935 de 2015<sup>2</sup>, en donde se faculta a

<sup>1</sup> Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

<sup>2</sup> "Por la cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de Cartera de la Secretaría Distrital de Integración Social, y se dictan otras disposiciones"





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

las áreas técnicas que generen cartera otorgar facilidades de pago para obligaciones por concepto de multas, sanciones y reintegros hasta por el término de dos años.

Al respecto se consulta:

1. ¿Es competente la Secretaría de Integración Social para emitir resoluciones que otorguen una facilidad de pago?
2. En caso de ser negativa la respuesta ¿debería enviarse la solicitud al Jefe (a) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería?
3. En caso de ser positiva ¿Correspondería a las áreas técnicas emitir dichas resoluciones para otorgar la facilidades de pago?
4. Teniendo en cuenta que muchas de las obligaciones no tributarias que surgen a favor de esta entidad nacen con ocasión de la liquidación de un contrato o convenio suscrito con la SDIS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la ley 1437 de 2011 del CPACA, en caso de incumplimiento del acuerdo de pago ¿Sería competente la Secretaría Distrital de Hacienda para adelantar el proceso de Cobro coactivo por obligaciones de esa naturaleza?

#### CONSIDERACIONES:

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014, 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, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente. Así mismo, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, impuestos, contabilidad, crédito público, cobro, entre otros temas.

Previo a resolver las preguntas formuladas se considera pertinente precisar los aspectos relativos a: 1) El régimen Jurídico de las facultades de cobro coactivo en las entidades públicas; 2) Competencias de cobro y otorgamiento de facilidades en las entidades y organismos del nivel central del Distrito Capital y; 3) Proceso administrativo de cobro. Esto, teniendo en cuenta que el tema objeto de análisis ha sido desarrollado por esta Dirección en el Concepto Unificador de cobro coactivo de obligaciones tributarias y no tributarias, emitido en el año 2018 y que puede ser consultado en nuestra página web [www.shd.gov.co/](http://www.shd.gov.co/)

#### 1. Régimen Jurídico de las facultades de cobro coactivo en las entidades publicas

Carrera 30 No 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información Línea 195  
[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)  
[contactenos@shd.gov.co](mailto:contactenos@shd.gov.co)  
Nit 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS<sub>2</sub>



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En desarrollo del inciso 3 del artículo 116<sup>3</sup> de la Constitución Política de Colombia, que otorga jurisdicción coactiva a las autoridades administrativas, se expide el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, "*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*", en donde se establece que:

**"Artículo 5o. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.** *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario."*

En este sentido, la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA, señala en el Artículo 98 el deber de recaudo y la prerrogativa del cobro coactivo de las entidades públicas, así:

**"Artículo 98.** *Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes."* (Resaltado fuera del texto)

Como complemento del artículo anterior, es pertinente señalar lo previsto en el parágrafo del Artículo 104:

**"Para los solos efectos de este Código, 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%."** (Resaltado fuera del texto)

De la lectura armónica de los artículos citados se desprende que el recaudo de créditos a favor de la administración que pueden perseguirse en sede administrativa, a través del proceso de cobro coactivo, son los que se generen en ejercicio en funciones y actividades administrativas<sup>5</sup>. Para lo cual, se debe aplicar el

<sup>3</sup> **"Artículo 116:**

(...) Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos."

<sup>4</sup> "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*"

<sup>5</sup> Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos normativos. Concepto jurídico. Cobro coactivo sobre acreencia en contratos de naturaleza civil y comercial.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 y en el Artículo 100 del Estatuto Tributario Nacional, en el evento que no tengan reglas especiales..

Vale la pena señalar que, en lo relativo al cobro de títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, el artículo 299 del CPACA establece que, se aplicaran las reglas del Código General del Proceso relacionadas con el proceso ejecutivo de mayor cuantía, sin perjuicio de lo "establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas.

## **2. Competencias de cobro de obligaciones no tributarias y otorgamiento de facilidades en las entidades y organismos del nivel central del Distrito Capital**

Con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, se expidió por parte del Gobierno Distrital el Decreto 397 de 2011 "Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", cuyo artículo segundo otorga competencias para adelantar el proceso de cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, en las entidades del nivel central, de la siguiente manera:

*"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."*

Es también importante resaltar que, por medio del artículo 5 del Decreto Distrital 607 del 9 de noviembre de 2017<sup>6</sup>, se creó la Dirección Distrital de Cobro en la Secretaría Distrital de Hacienda y se asignó a la Subdirección de ejecuciones Fiscales, dirigir y controlar el proceso de cobro coactivo no tributario de los créditos a favor de las Localidades y las entidades del sector central de la Administración, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia. Posteriormente, el artículo 6 del Decreto Distrital 834 de 2018 sustituye la Subdirección de ejecuciones Fiscales por la Subdirección de Cobro no tributario, manteniendo en ella la función de adelantar el proceso de cobro coactivo de obligaciones no tributarias.

<sup>6</sup> "Por el cual se crea la Dirección Distrital de Cobro en la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones"



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por otro lado, el artículo 21 del citado Decreto 397 de 2011 ordena que cada una de las entidades del sector Central del Distrito Capital debe contar con un Manual de Administración y Cobro de Cartera que deberá contener como mínimo, atendiendo a al artículo 2 del Decreto Nacional 4473 de 2006, los siguientes elementos: i) la designación del funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad, ii) el establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva y iii) la determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo.

Dando cumplimiento a esta normatividad, la Secretaría Distrital de Integración Social, mediante Resolución 935 del 8 de julio de 2015 adopta el respectivo "Manual de Administración y Cobro de Cartera de la Secretaría Distrital de Integración Social", que en su artículo 5 establece la competencia de adelantar el proceso de cobro persuasivo y otorgamiento de facilidades de pago en la dependencia y/o área que genere cartera por cualquier concepto. Adicionalmente, el artículo 13 de esta Resolución otorga a las áreas técnicas que generan cartera la competencia para conceder facilidades para el pago de las obligaciones que compongan la cartera por concepto de multas, sanciones y reintegros hasta por el término máximo de dos (2) años.

Partiendo de la normatividad citada, se puede concluir que la competencia para adelantar el procedimiento administrativo de cobro, en lo referido a la etapa persuasiva, recae en 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.

La etapa coactiva recae en cabeza de la Subdirección de cobro no tributario, anterior Subdirección de ejecuciones Fiscales, de la Secretaría Distrital de Hacienda, siempre que no se encuentre asignada expresamente a otra entidad.

### 3. Proceso administrativo de Cobro

A nivel Distrital, el Decreto Distrital 397 de 2011 describe las etapas del proceso administrativo de cobro de la siguiente manera:

**"Artículo 7°. Etapas del proceso de cobro.** El proceso administrativo de cobro de rentas distritales tiene tres (3) etapas:

- a) Determinación del debido cobrar.
- b) Cobro persuasivo.
- c) Cobro coactivo"

De acuerdo con el artículo 8o de la norma citada, la determinación del debido cobrar comprende la identificación de acreencias pendientes de pago, la exigibilidad de las mismas, la ocurrencia o existencia de hechos que den lugar a la interrupción o

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información. Línea 195  
[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)  
[contactenos@shd.gov.co](mailto:contactenos@shd.gov.co)  
N.R. 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

suspensión de la prescripción y la validación de los títulos ejecutivos correspondientes.

En el artículo 9 se establece que la etapa de cobro persuasivo debe seguir algunas acciones mínimas, dentro de las que se contempla la realización de visitas al deudor con el propósito de suministrarle 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.

Vale recordar que, de acuerdo con la Dirección Jurídica Distrital, Subdirección de Doctrina y Asuntos Normativos<sup>7</sup>, la etapa de cobro persuasivo tiene como finalidad dar la oportunidad al deudor para que pague de forma voluntaria sus obligaciones antes de iniciar la etapa de cobro coactivo, brindando fórmulas de concertación que incluyen el otorgamiento de facilidades de pago:

**2. Cobro Persuasivo:** *Es la actuación administrativa mediante 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.*

*"Es una oportunidad en la que se invita a los deudores morosos a pagar en forma voluntaria las obligaciones a su cargo, bien de manera inmediata o a través de la concertación de fórmulas que incluyen la expedición de facilidades de pago, evitando el desgaste o el costo que para la administración significa adelantar el proceso de cobro por jurisdicción coactiva"*

Si culminada esta etapa, no se logra el pago de la obligación o la facilidad de pago, la entidad que originó el título ejecutivo deberá remitirlo inmediatamente, con su respectiva constancia de ejecutoria, a la Subdirección de cobro no tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 9 del Decreto 397 de 2011, para el inicio de la etapa coactiva, que de acuerdo con el artículo 10, se adelantará de conformidad con el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional, así como, a las remisiones normativas que en él se establezcan.

Respecto de las facilidades de pago, el Capítulo 11 de Decreto 397 de 2011, señala que:

<sup>7</sup> Concepto Unificador 3 de 2011 Secretaría General. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Dirección Jurídica Distrital



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Artículo 14°. Competencia para otorgar facilidades de pago.** En cualquier etapa del proceso administrativo de cobro, el funcionario competente podrá mediante resolución, conceder facilidades para el pago de las obligaciones que compongan la cartera de su dependencia, hasta por el término de cinco (5) años, cuando el deudor o un tercero a su nombre constituya garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la entidad y sea fácilmente realizable.

A partir de este marco regulatorio, se concluye que en efecto, las facilidades de pago pueden ser otorgadas por la autoridad competente en cualquier etapa del proceso de cobro. Esto, incluye **la etapa persuasiva**, cuyos responsables son los Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamento Administrativo y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados, y **la etapa coactiva**, cuyo responsable es la Subdirección de cobro no tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, siempre que no se encuentre asignada expresamente a otra entidad.

#### CONCLUSIONES:

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se procede a responder de manera puntual, cada una de las preguntas planteadas por el peticionario.

1. *¿Es competente la Secretaría de Integración Social para emitir resoluciones que otorguen una facilidad de pago?*

De acuerdo con la lectura sistemática de los artículos 2, 7, 9 y 14 del Decreto Distrital 397 del 2011, se puede concluir que la Secretaría de Integración Social sí tiene competencia para otorgar facilidades de pago mediante resolución en la etapa persuasiva, pues la normatividad indica que estas se pueden conceder en cualquier etapa del proceso de cobro, lo cual incluye la etapa persuasiva, cuya competencia recae sobre los Secretarios de despacho de las entidades del sector central de la administración Distrital o sus delegados.

2. *En caso de ser negativa la respuesta ¿debería enviarse la solicitud al Jefe (a) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería?*

De conformidad con la respuesta anterior, sólo cuando culmina la etapa persuasiva, sin que se haya logrado el pago de la obligación o la facilidad de pago, la entidad que originó el título ejecutivo deberá remitirlo inmediatamente con su respectiva constancia de ejecutoria a la Subdirección de cobro no tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, anterior Oficina de Ejecuciones Fiscales.

3. *En caso de ser positiva ¿Correspondería a las áreas técnicas emitir dichas resoluciones para otorgar las facilidades de pago?*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

De conformidad con lo establecido en el artículo 2, literal b) del Decreto Distrital 397 de 2011, y la Resolución 935 del 8 de julio de 2015, "Manual de Administración y Cobro de Cartera de la Secretaría Distrital de Integración Social", sí corresponde a las áreas técnicas de la entidad otorgar las facilidades de pago, durante la etapa de cobro persuasivo.

4. *Teniendo en cuenta que muchas de las obligaciones no tributarias que surgen a favor de esta entidad nacen con ocasión de la liquidación de un contrato o convenio suscrito con la SDIS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la ley 1437 de 2011 del CPACA, en caso de incumplimiento del acuerdo de pago ¿Sería competente la Secretaría Distrital de Hacienda para adelantar el proceso de Cobro coactivo por obligaciones de esa naturaleza?*

De acuerdo con las consideraciones realizadas anteriormente respecto del régimen jurídico de las facultades de cobro coactivo en las entidades públicas, se concluye que, en la medida en que los contratos y convenios suscritos por la Secretaría de Integración Social tienen origen en el ejercicio de funciones administrativas, las obligaciones originadas con ocasión de su liquidación son susceptibles de recaudarse mediante proceso de cobro coactivo.

En este sentido, ante el incumplimiento del acuerdo de pago en la etapa persuasiva, corresponde a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda proseguir con la etapa coactiva del proceso.

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, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Firmado este concepto, se enviará una copia del mismo, a través del correo electrónico de la entidad, a la Dirección Distrital de Cobro.

  
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Revisó: Manuel Avila Olarte  
Proyectó: Natalia Vasquez Orjuela