



Bogotá, D. C.

Doctora
MARÍA CLEMENCIA JARAMILLO PATIÑO
Subdirectora
Subdirección de Cobro No Tributario
Dirección Distrital de Cobro
Secretaría Distrital de Hacienda
Kr 30 25 90
NIT. 899999061
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2020IE027076O1
Descriptor general	Cobro coactivo
Descriptores especiales	Sociedades disueltas y en estado de liquidación.
Problema jurídico	¿Es viable devolver a las entidades del sector central los títulos ejecutivos que se encuentran en proceso de cobro coactivo, en los cuales se presenta una causal de difícil cobro por estar los sujetos pasivos del cobro disueltos y en estado de liquidación, en los términos del artículo 31 de la Ley 1727 del 11 de julio de 2014?
Fuentes formales	Ley 1727 de 2014; Decreto Distrital 212 de 2018, Concepto Unificador N° 5 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Manifiesta la Subdirectora de Cobro No Tributario que la Oficina de Gestión de Cobro recibe permanentemente títulos ejecutivos provenientes de la Secretaría Distrital de Hábitat, para el cobro de obligaciones no tributarias a cargo de personas jurídicas,

“disueltas y en estado de liquidación”, en virtud de lo consagrado en el artículo 31 de la Ley 1727 del 11 de julio de 2014, que establece:

“ARTÍCULO 31. DEPURACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL (RUES). Las Cámaras de Comercio deberán depurar anualmente la base de datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES), así:

1. Las sociedades comerciales y demás personas jurídicas que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula mercantil o el registro, según sea el caso, en los últimos cinco (5) años, quedarán disueltas y en estado de liquidación. Cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades o a la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos legalmente constituidos de terceros (...).”

Al realizar la consulta de bienes para librar medidas cautelares dentro del proceso de cobro coactivo, se encuentra que estas sociedades no registran cuentas bancarias, bienes muebles o inmuebles para embargar, por tal motivo, la cartera es clasificada como de “DIFÍCIL COBRO”, por lo cual a la fecha la cartera activa contra sociedades disueltas y en estado de liquidación asciende a \$9.133.793.398, representada en 765 procesos.

Así mismo, manifiesta que como consecuencia de la declaratoria de disolución por ocurrencia de una de las causales previstas en los estatutos sociales o en la ley, debe darse aplicación a la liquidación voluntaria o privada, regulada por el artículo 218 del Código de Comercio, por tratarse de un procedimiento voluntario (privado), donde no interviene ninguna instancia judicial o administrativa, pues no constituye un proceso concursal.

En consideración a lo anterior la consultante concluye que:

“(…)las obligaciones a cargo de las sociedades “disueltas” y “en estado de liquidación” no son susceptibles de cobro por la vía del proceso coactivo, como quiera que dichos créditos deben reclamarse directamente por la entidad titular de la misma a la persona que funge como liquidador, dado que la sociedad conserva su capacidad jurídica únicamente para los actos que la liquidación requiere, v. gr. venta de bienes, cancelación de hipotecas, pago a acreedores, etc., cualquier acto que no tienda a ese fin, con excepción de los expresamente autorizados por la ley, hace responsables a las personas allí señaladas.”

Por lo anterior, consulta:

¿Dado que las entidades del sector central son las únicas facultadas para solicitar la liquidación de las sociedades por presentar un interés legítimo, es viable devolver los títulos ejecutivos en los cuales se presente esta causal por ser de difícil cobro, atendiendo a los principios de economía, eficiencia y eficacia de la administración

pública y teniendo en cuenta que en estos casos estamos frente a una liquidación voluntaria y no se trata de un proceso concursal, cuya representación ejerce la Subdirección de Gestión Judicial de la Secretaría Distrital de Hacienda en el marco de las competencias asignadas en el artículo 9º del Decreto Distrital 212 de 2018?

CONSIDERACIONES

Al respecto, se precisa que 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, asuntos administrativos internos, entre otros.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de consulta.

A efecto de resolver el problema jurídico planteado, comenzaremos por analizar el alcance del cobro coactivo, establecer la facultad de cobro coactivo en el Distrito Capital, para posteriormente determinar el alcance del interés legítimo de que trata el artículo 31 de la Ley 1727 de 2014.

1. Jurisdicción coactiva

La jurisdicción coactiva es una facultad excepcional que tienen las entidades públicas para hacer efectivas sus acreencias sin tener que acudir a los jueces ordinarios, aplicando el procedimiento que establece la ley, a fin de que en forma ágil y eficaz las autoridades públicas puedan contar con los recursos requeridos para desarrollar sus cometidos, por lo que la citada facultad se fundamenta en el interés general.

El cobro coactivo se caracteriza por ser un proceso de ejecución, toda vez que busca el cumplimiento de una obligación de los particulares a favor del Estado, donde la parte interesada siempre serán los órganos administrativos y las pretensiones de la administración pública son de carácter coactivo.

La jurisdicción coactiva es el instrumento jurídico por el cual se recauda la cartera pública, para lo cual se otorgan facultades a las entidades públicas para adelantar el

cobro de las acreencias a su favor, en forma ágil, a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad y poder cumplir con los objetivos que le impone la Constitución y la ley al Estado.

Al respecto la Corte Constitucional¹ mencionó:

*“No sobra recordar que **la jurisdicción coactiva** es un “privilegio exorbitante” de la Administración², que **le permite cobrar directamente**, es decir **sin intervención judicial, las deudas a su favor**, y que se justifica en los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 superior. Privilegio que, de por sí, entrega a las autoridades un mecanismo efectivo y suficiente para lograr el pago de la multa, y que es una facultad extraordinaria que “va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad”.*³

*En efecto, **la jurisdicción coactiva** constituye una **prerrogativa administrativa** que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. **Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración**, de cobro de una obligación monetaria a su favor y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.” (Resaltado en el texto)*

En estos términos, es procedente concluir que la jurisdicción coactiva constituye un privilegio exorbitante de la administración consistente en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las acreencias a su favor.

Al respecto, es el caso señalar que la competencia que tienen las entidades públicas dentro de la jurisdicción coactiva debe enmarcarse en la normatividad que define el ejercicio del cobro coactivo.

Con base en este marco normativo, este despacho, mediante Concepto Unificador N° 5 de 2018, concluyó frente a la competencia de cobro coactivo de las entidades del Nivel Central y las localidades en el Distrito Capital, que ésta corresponde a la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda.

“El Decreto Distrital 607 de 2017 en consonancia con lo dispuesto en el Decreto Distrital 397 de 2011, el cual fue expedido en virtud de la Ley 1066 de 2006, señalan que la competencia para adelantar el proceso de cobro coactivo en las entidades del nivel central de la administración y de las localidades, de las acreencias no tributarias, y que no estuvieren asignadas a otra entidad, corresponde a la Oficina de Gestión de Cobro

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-799 de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

de la Subdirección de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Esta competencia es residual, lo que significa que la Dirección Distrital de Cobro avoca conocimiento para adelantar el cobro coactivo de las acreencias, para las que las normas distritales no hayan establecido competencia expresa. Esta facultad se fortalece con la expedición del Decreto 834 de 28 de diciembre de 2018.”

2. **Efectos de la depuración del registro único empresarial y social para el ejercicio del cobro coactivo.**

Establece el artículo 31 Ley 1727 del 11 de julio de 2014:

“ARTÍCULO 31. DEPURACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL (RUES). Las Cámaras de Comercio deberán depurar anualmente la base de datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES), así:

1. Las sociedades comerciales y demás personas jurídicas que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula mercantil o el registro, según sea el caso, en los últimos cinco (5) años, quedarán disueltas y en estado de liquidación. Cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades o a la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos legalmente constituidos de terceros. (...)”

Como bien se puede establecer, la norma dispone que las sociedades comerciales y demás personas jurídicas que no renuevan la matrícula o registro mercantil en los últimos 5 años quedan “*disueltas y en estado de liquidación*”, mas no liquidadas, para lo cual autoriza a cualquier persona que demuestre interés legítimo para que solicite la designación de un liquidador, para que este inicie el proceso de liquidación que corresponda.

En consideración a lo anterior, el interés legítimo está dado por la relación sustancial del derecho incorporado en el título ejecutivo que es objeto del cobro coactivo, el cual está dado entre la entidad que emite el título ejecutivo y la sociedad comercial o persona jurídica que adeuda al tesoro público.

Por tal razón, el interés legítimo para actuar ante la Superintendencia de Sociedades o la autoridad competente está en cabeza de la respectiva entidad que ha generado el respectivo título ejecutivo, por tener la relación sustancial en derecho que se incorpora en el título con la entidad deudora.

En este sentido, es del caso mencionar que los títulos ejecutivos que son objeto de cobro coactivo corresponden a cada una de las entidades del nivel central o de las

localidades que son enviadas a la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, con fundamento en el Decreto Distrital 607 de 2017, en consonancia con lo dispuesto en el Decreto Distrital 397 de 2011.

Por otra parte, el ejercicio del derecho para que se designe el liquidador, a que se refiere el artículo 31 de la Ley 1727 del 11 de julio de 2014, tiene fundamento en las competencias asignadas en el Decreto Distrital 212 de 2018.²

“Artículo 1. Representación legal en lo judicial y extrajudicial de las entidades del nivel central. Delégase en los Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos y Gerente de la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, en relación con sus respectivas entidades, para todos aquellos procesos, acciones de tutela, diligencias, acuerdos distritales y/o actuaciones judiciales o administrativas, que se adelanten con ocasión de los actos, hechos, omisiones u operaciones que realicen, en que participen o incurran, que se relacionen con asuntos inherentes a cada uno de ellos, conforme a su objeto, misionalidad y funciones; con las facultades previstas en el artículo 2 de este decreto.

Los órganos de control del orden distrital ejercerán su representación legal en lo judicial y extrajudicial de conformidad con lo previsto en los artículos 5, 104 y 105 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 159 del CPACA.” (Resaltado fuera del texto)

Esta representación comprende, según el mismo decreto citado:

“Artículo 2. Facultades. La representación legal en lo judicial y extrajudicial que mediante el presente decreto se delega, comprende las siguientes facultades:

(...)2.4. Iniciar las acciones judiciales y actuaciones administrativas que fueren procedentes para la defensa de los intereses de Bogotá, Distrito Capital. Esta facultad podrá ejercerse respecto de los actos que la entidad haya proferido, sin perjuicio de la facultad de la Secretaría Jurídica Distrital para iniciar o intervenir en nombre y en defensa de los intereses de Bogotá, Distrito Capital, en las acciones judiciales contra leyes, decretos y/o actos de autoridades administrativas del orden nacional.(...)”
(Resaltado fuera del texto)

Sin embargo, el artículo 31 de la Ley 1727 de 2014 consagra que la actuación para solicitar nombramiento de liquidador es potestativa por parte de quien ostenta el interés legítimo para actuar, por lo que la actuación en la etapa de cobro coactivo no puede depender de esta condición, dadas sus facultades exorbitantes, por lo que la

² Por medio del cual se establecen disposiciones para el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de las Entidades del Nivel Central de Bogotá, D.C., se efectúan unas delegaciones y se dictan otras disposiciones

etapa de cobro coactivo debe desarrollarse hasta su culminación o hasta que se demuestre que no es procedente su continuación.

En efecto, dados los antecedentes que muestra la Subdirección de Cobro no Tributario, resulta aplicable aplicar la figura de la depuración contable y el saneamiento de cartera, a que se refiere el artículo 4º del Decreto Distrital 397 de 2011.

Artículo 4º. Competencias para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera. Para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera y en los casos en que se determine su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo-beneficio para la determinación y/o cobro sea desfavorable para las finanzas distritales en el Sector Central y en las Localidades, son competentes los siguientes servidores, conforme a la estructura de cada entidad u organismo:

(...) c) En las entidades de la Administración Central, la competencia funcional para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera originada en conceptos diferentes a impuestos distritales es de los (as) Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamento Administrativo y de Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados del nivel directivo, previo análisis y recomendación del Comité que para el efecto se conforme. (Resaltado fuera del texto)

Esta figura del difícil cobro se encuentra desarrollada en el Manual de Administración y Cobro de Cartera No Tributaria, adoptado mediante Resolución N° SDH-000104 de 2019, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

ARTÍCULO 34. CRITERIOS DE GESTIÓN DE LA CARTERA. Con el fin de orientar los criterios de gestión del recaudo de la cartera a cargo de la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro, la misma se calificará en los siguientes rangos: Cartera cobrable y Cartera de difícil cobro.

"2. Cartera de Difícil Cobro: Se entenderá que una obligación es de difícil cobro cuando una misma obligación cumpla con dos (2) o más criterios de los rangos, que se mencionan a continuación:

- Se determine que el deudor no tiene bienes muebles o inmuebles de su propiedad susceptibles de embargo
- El deudor no haya celebrado con la Administración un acuerdo de pago respecto de las obligaciones que se ejecutan.
- El monto de las obligaciones no tributarias a cargo de una misma persona sea superior a los bienes de propiedad del deudor susceptibles de embargo, previa la investigación de bienes respectiva que se describe en este Manual.
- No ha sido posible localizar al deudor para notificarlo personalmente del mandamiento de pago,

- *El deudor persona jurídica se encuentre inmersa en procesos de liquidación y no tenga bienes, o a procesos de reestructuración empresarial o sujeto a toma de posesión para administrar, pero las obligaciones no fueron presentadas en oportunidad y éstas fueron rechazadas de la masa de la liquidación o del acuerdo.*

ARTÍCULO 37. COMPETENCIA PARA ORDENAR LA DEPURACIÓN CONTABLE Y SANEAMIENTO DE CARTERA NO TRIBUTARIA: De conformidad con el artículo 4° del Decreto Distrital 397 de 2011, son competentes para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera en los casos que se determine su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo- beneficio para su cobro sea desfavorable para las finanzas distritales, en las Localidades el (la) Alcalde (sa) Local respectivo, y en las entidades del nivel central los (as) Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamentos Administrativo y los (as) Directores (as) de Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados del nivel directivo, previo análisis y recomendación del Comité que para el efecto se conforme.

Para tal efecto la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro, previo análisis y de conformidad con los respectivos soportes, recomendará a las entidades la depuración contable y saneamiento de cartera de las obligaciones que reúnan los requisitos para ello.” (Resaltado fuera del texto)

En consideración a lo anterior, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Distrital 397 de 2011, las entidades distritales del nivel central y los fondos de desarrollo, tienen la competencia para ordenar la depuración y/o saneamiento contable, para lo cual la Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro³, previo análisis y de conformidad con los respectivos soportes, debe recomendar a las entidades la depuración contable y saneamiento de cartera de las obligaciones que reúnan los requisitos para ello, de conformidad con lo señalado por el 37 del Manual de Administración y Cobro de Cartera No Tributaria ya citado.

CONCLUSIONES:

Con base en lo expuesto, se procede a responder los interrogantes planteados en la consulta:

¿Dado que las entidades del sector central son las únicas facultadas a solicitar la liquidación de las sociedades por presentar un interés legítimo, es viable devolver los títulos ejecutivos en los cuales se presente esta causal por ser de difícil cobro, atendiendo a los principios de economía, eficiencia y eficacia de la administración pública y teniendo en cuenta que en estos casos estamos frente a una liquidación

³ De conformidad con el literal d del artículo 5 del Decreto Distrital 834 de 2018 la función de recomendar la depuración a las entidades distritales le corresponde a la Oficina de Depuración de Cartera

voluntaria y no se trata de un proceso concursal cuya representación ejerce la Subdirección de Gestión Judicial de la Secretaría Distrital de Hacienda en el marco de las competencias asignadas en el artículo 9º del Decreto Distrital 212 de 2018?

De conformidad con lo establecido en artículo 31 de la Ley 1727 del 11 de julio de 2014, las entidades distritales del nivel central y los fondos de desarrollo local que sean acreedores de empresas “disueltas y en estado de liquidación” tienen la potestad de solicitar a la autoridad competente se designe liquidador de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 2 del Decreto Distrital 212 de 2018. No es una obligación que imponga la Ley 1727 de 2014.

En este sentido, no resulta procedente la devolución de los títulos ejecutivos, que sustentan el cobro coactivo, por cuanto el proceso de cobro debe adelantarse hasta su culminación y solo podrá terminarse, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 397 de 2011 y en la Resolución 104 de 2019, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

De esta manera, si se establece que la obligación que es objeto de cobro coactivo se clasifica como una obligación de “DIFÍCIL COBRO”, resulta aplicable el artículo 37 del Manual de Administración y Cobro de Cartera No Tributaria, para lo cual la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro puede recomendar la respectiva depuración o saneamiento de cartera a las respectivas entidades del nivel central.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, 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.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Alfonso Suarez Ruiz