

Bogotá, D. C.

Doctor

CARLOS ARTURO QUINTANA ASTRO

Subdirector de Asuntos Legales

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP

Avenida Caracas No. 53 - 80

NIT. 899999270

Ciudad



CONCEPTO

Referencia	2020ER37288O1 – ER016391O1
Descriptor general	Cobro coactivo
Descriptores especiales	Depuración contable y saneamiento de la cartera de la UAESP
Problema jurídico	¿La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP puede declarar de oficio la Prescripción de la acción de cobro en etapa coactiva, de las obligaciones que a la fecha se encuentran vencidas y bajo qué parámetros?
Fuentes formales	Artículos 1711 a 1713 del Código Civil, artículos 817 y 820 del Estatuto Tributario Nacional, artículos 1, 5, 8 y 17 de la Ley 1066 de 2006, artículo 3.2.15 de la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la Contaduría General de la Nación, artículo 3 de la Resolución DDC – 003 del 5 de diciembre de 2018 de la Contadora General de Bogotá, D.C., y Concepto Consejo de Estado del 19 de junio de 2008.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, señala que tiene desde 2012 suscritos con ciudadanos contratos de arrendamiento comercial de locales ubicados en los cementerios distritales, algunos de estos con obligaciones vencidas las cuales se encuentran en etapa de cobro coactivo.

La gestión de cobro fue iniciada en el año 2018, una vez expedida la Resolución 690 de 2019, que adoptó el Manual de Cobro de Cartera de la entidad, pero parte de estas obligaciones no normalizadas se encuentran bajo el fenómeno jurídico de la prescripción, según los términos del artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional.

Al respecto, señala en la consulta que la facultad de recaudo no incorpora la de decretar de oficio la prescripción de obligaciones. Por lo anterior se consulta:

¿La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP puede declarar de oficio la Prescripción de la acción de cobro en etapa coactiva, de las obligaciones que a la fecha se encuentran vencidas y bajo qué parámetros?

¿Es necesario que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos modifique el Manual de Cobro de Cartera de la entidad, para incluir que podrá declarar la prescripción de manera oficiosa si se cumplen algunos parámetros?

CONSIDERACIONES

Inicialmente se informa 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, entre otros.

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

Con el fin de resolver la consulta, se analizará la figura de la remisión de los derechos del acreedor frente a las obligaciones de terceros, así como la prescripción de la acción de cobro, como modos de extinguir las obligaciones. Luego, se examinará el régimen jurídico del saneamiento contable, el cual establece la obligación de las entidades públicas de depurar la información financiera, económica y patrimonial.

Previamente, se precisa que el artículo 1 de la Ley 1066 de 2006,¹ consagra el deber de los servidores públicos de realizar la gestión de recaudo de forma eficaz, eficiente y oportuna:

“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.”

¹ “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

1. La remisión como modo de extinguir las obligaciones

Al regular los modos de extinguir las obligaciones en los artículos 1711 a 1713 del Título XIV del Código Civil, se consagra la figura de “la remisión”, la cual debe ser efectuada por el acreedor.

La remisión o condonación se define como la renuncia que hace el acreedor de su derecho a exigir en todo o en parte el pago de una deuda;² de acuerdo con el Código Civil, es una forma no satisfactoria de extinguir las obligaciones, debido a que el valor del crédito solo queda cancelado de manera formal y no físicamente.

El artículo 5º de la Ley 1066 de 2006,³ en concordancia con el Estatuto Tributario Nacional, permiten a las entidades dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, cuando la obligación es de difícil o imposible cobro, acudiendo a la figura de la remisibilidad de la deuda.

“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.

(...)

***Parágrafo 2o.** Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.”*

El artículo 820 del Estatuto Tributario Nacional, en los incisos 1º y 2º y en su parágrafo señalan:

“Artículo 820. Remisión de las deudas tributarias. Los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.

² Valencia Zea Arturo – Derecho Civil de las Obligaciones, tomo III, Editorial

³ “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales a quienes este les delegue, quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y demás obligaciones cambiarias y aduaneras cuyo cobro esté a cargo de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso sobre los mismos, siempre que el valor de la obligación principal no supere 159 UVT, sin incluir otros conceptos como intereses, actualizaciones, ni costas del proceso; que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna y tengan un vencimiento mayor de cincuenta y cuatro (54) meses.

(...)

Parágrafo. *Para determinar la existencia de bienes, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá adelantar las acciones que considere convenientes, y en todo caso, oficiar a las oficinas o entidades de registros públicos tales como Cámaras de Comercio, de Tránsito, de Instrumentos Públicos y Privados, de propiedad intelectual, de marcas, de registros mobiliarios, así como a entidades del sector financiero para que informen sobre la existencia o no de bienes o derechos a favor del deudor. Si dentro del mes siguiente de enviada la solicitud a la entidad de registro o financiera respectiva, la Dirección Seccional no recibe respuesta, se entenderá que la misma es negativa, pudiendo proceder a decretar la remisibilidad de las obligaciones. (...)* (Resaltado fuera del texto)

De las normas transcritas se desprende que los representantes legales de las entidades que tienen a su cargo el cobro y/o recaudo de obligaciones a su favor, tienen la facultad para dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, mediante la aplicación de los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario Nacional que consagra la figura de la remisión, en los casos que taxativamente consagra la ley, a saber:

- Por muerte del responsable de la obligación, siempre que esté comprobado en el expediente que no tenía bienes.
- Por obligaciones que no superen los 159 UVT y cuyo vencimiento sea mayor a cincuenta y cuatro meses, siempre que se hayan adelantado las acciones necesarias para investigar y conseguir bienes y derechos del deudor, y el resultado fue negativo.
- Se declarará la remisión respecto de la parte insoluble de la deuda, si como consecuencia de la investigación se establecieron bienes cuyo valor una vez efectuado el remate, no cubre la totalidad de las obligaciones a cargo del responsable.

Además, la remisión se puede declarar en cualquier tiempo, de oficio, por el representante legal de la entidad pública, mediante resolución motivada.

Corroborando lo anterior, el concepto emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, el cual sobre la aplicación de la figura de la remisión de obligaciones en los procesos de cobro coactivo, señaló:⁴

*“...La norma transcrita permite a la Sala afirmar que el legislador facultó expresamente a los representantes legales de las entidades públicas a aplicar la figura de la remisión de obligaciones y declarar la extinción del proceso de cobro coactivo, **cuando se presenten los supuestos de hecho previstos por el legislador** para ese efecto. No sobra mencionar, que esta figura, a diferencia de la pérdida de fuerza ejecutoria (artículo 66 numeral 3º del C.C.A.) y de la prescripción del derecho que castigan la inactividad del acreedor del derecho, lo que hace es reconocer la precariedad en que se encuentran ciertas obligaciones que imposibilita su cobro (...)*

A la luz de las normas comentadas, es claro que los representantes de las entidades públicas a cuyo cargo está la función de cobrar, en su calidad de acreedoras, son los titulares de la facultad para declarar, de oficio, no sólo la prescripción extintiva del derecho, la remisión de una obligación, sino la pérdida de fuerza ejecutoria y, con ello, declarar la extinción del proceso de cobro coactivo...” (Resaltado fuera del texto)

2. Prescripción legal

Es el modo de extinguir las obligaciones por no haberse logrado el pago de la acreencia durante el plazo consagrado en la normativa.

Como se ha señalado, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 otorga a las entidades públicas la prerrogativa de adelantar el cobro coactivo de las obligaciones exigibles a su favor, para lo cual debe seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional. En este Estatuto se consagra la figura de la prescripción:

“Artículo 817. Término de prescripción de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.

⁴ Concepto Consejo de Estado, Sala de Consulta del Servicio Civil. Consejero Ponente Gustavo Aponte Santos del 19 de junio de 2008 Radicación No. 1904.

2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte." (Resaltado fuera del texto)

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1066 de 2006 establece :

"Artículo 17. Lo establecido en los artículos 8o. y 9o. de la presente ley para la DIAN, se aplicará también a los procesos administrativos de cobro que adelanten otras entidades públicas. Para estos efectos, es competente para decretar la prescripción de oficio el jefe de la respectiva entidad." (Resaltado fuera del texto)

Por el tema que aquí se trata, es importante tener en cuenta lo señalado en el artículo 8 de la citada ley:

"Artículo 8o. Modifíquese el inciso 2o del artículo 817 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte." (Resaltado fuera del texto)

Así las cosas, le compete al jefe o representante legal de la respectiva entidad, decretar de oficio o a petición de parte, la prescripción de la acción de cobro, cuando se cumpla el plazo consagrado en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional. Esta facultad puede ser utilizada directamente, o a través de la figura de la delegación de funciones, a que se refieren los artículos 9 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

3. Depuración de la información financiera

Las entidades públicas tienen el deber permanente de implementar procesos de depuración de la información financiera, adelantando las gestiones administrativas necesarias para que sus estados financieros revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la Entidad, en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016, de la Contaduría General de la Nación,

mediante la cual se incorporó el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable de las entidades y la depuración:

“3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible.

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

a) *Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;*

b) *Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;*

c) *Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;*

d) *Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;*

e) *Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;*

Obligaciones

f) *Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;*

g) *Obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro;*

h) *Obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la Ley ha establecido su cruce o eliminación.*

Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en

cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular.” (Resaltado fuera del texto)

En el mismo sentido, el Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, a través del Acuerdo Distrital 761 de 2020, establece:

“Artículo 45. Objetivos de la estrategia financiera del Plan Distrital de Desarrollo. La estrategia financiera del Plan Distrital de Desarrollo contempla los siguientes objetivos: (...) 4. Lograr la Sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital, para lo cual, las entidades distritales deben realizar las gestiones administrativas, técnicas y jurídicas pertinentes, para que los Estados Financieros cumplan con las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Para lograr este objetivo, deben disponer de herramientas que contribuyan a la depuración, mejora continua y sostenibilidad de la información financiera, tales como conformación de Comités Técnicos de Sostenibilidad, metodologías, procedimientos, directrices, controles, estrategias de análisis, reglas de negocio u otros lineamientos.” (Resaltado fuera del texto)

Así mismo, la Resolución DDC – 003 del 5 de diciembre de 2018, emitida por la Contadora General de Bogotá, D.C.⁵ dispone en el artículo 3º. la obligación de los Entes Públicos Distritales de conformar y/o actualizar “el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, cuyo fin es recomendar al Representante Legal o a los servidores públicos responsables de las áreas de gestión, técnicas o administrativas sobre: i) la aplicación y actualización de políticas contables y de operación; ii) la depuración de valores con base en la gestión administrativa, técnica y jurídica realizada, en concordancia con los soportes documentales que la administración considere idóneos (...) Este Comité debe estar conformado por los servidores públicos responsables de las áreas financieras, técnicas, administrativas, de gestión, el Contador o Jefe de Contabilidad y los demás servidores que en razón de sus funciones deban participar del mismo.” (Resaltado fuera del texto)

De conformidad con la normativa referida, no cabe duda el deber que tienen las entidades de actualizar su información financiera, para que los Estados Financieros cumplan con las características fundamentales de relevancia y representación fiel de su realidad económica, financiera y patrimonial.

Para este fin deben realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información revele derechos u obligaciones que no se pueden hacer efectivos, o cuyo cobro no es exigible por el paso del tiempo.

⁵ “Por la cual se establecen lineamientos para la Sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital”

Ahora bien, debe mencionarse que el Decreto Distrital 397 de 2011 “*Establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.*”

El artículo 1º de este decreto determina que las entidades descentralizadas por servicios⁶ pueden adoptar las reglas contenidas en este reglamento interno de cartera.

“Artículo 1º. Ámbito de aplicación. Están obligados a aplicar el presente Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, las entidades y organismos del nivel Central de la Administración del Distrito Capital y el Sector de las Localidades, que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de éstas tengan que recaudar rentas o caudales públicos.

Parágrafo. El presente Reglamento Interno de Recaudo de Cartera podrá ser aplicable a las entidades y organismos del nivel descentralizado, mientras son adoptados por los mismos.” (Resaltado fuera del texto)

Este decreto establece que las entidades que hacen parte del sector central de la administración distrital pueden ordenar la depuración contable y el saneamiento de cartera cuando se determine entre otros factores el difícil cobro de la acreencia.

“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.” (....)

Esta depuración contable y saneamiento de la cartera puede ser utilizada por la UAESP, en la medida que, como entidad descentralizada por servicios, adopte lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto Distrital 397 de 2011, en su propio reglamento de cartera.

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, se procede a responder las preguntas formuladas por el consultante, en el orden planteado:

¿La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP puede declarar de oficio la Prescripción de la acción de cobro en etapa coactiva, de las obligaciones que a la fecha se encuentran vencidas y bajo qué parámetros?

⁶ El artículo 114 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 determina que la Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos es una entidad descentralizada por servicios, adscrita a la Secretaría Distrital de Hábitat.

El jefe o representante legal de la entidad o su delegado tienen la facultad para declarar de oficio, mediante resolución motivada, la prescripción de la acción de cobro, o la remisión de los derechos del acreedor frente a la obligación de un tercero, siempre que se cumplan los requisitos señalados en la ley, y en consecuencia, dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo. Puede también utilizar la figura de la depuración contable y saneamiento de la cartera, previa adopción de esta figura en su reglamento de cartera.

¿Es necesario que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos modifique el Manual de Cobro de Cartera de la entidad, para incluir que podrá declarar la prescripción de manera oficiosa si se cumplen algunos parámetros?

Como se ha manifestado en el punto anterior, la UAESP puede efectuar la revisión de los procedimientos asociados al proceso de depuración contable permanente y sostenible, así como del Manual de Cobro de Cartera y ajustarlos, incluyendo en ellos, la facultad para utilizar de oficio, figuras legales que extinguen las obligaciones, como son, la remisión de los derechos que tiene el acreedor frente a la obligación de un tercero, la depuración contable y el saneamiento de la cartera o la prescripción de la acción de cobro.

El Manual puede señalar también la obligación que tienen los servidores públicos de adelantar una rigurosa investigación de los bienes y derechos que posea el deudor, con el fin de conseguir el pago de la deuda, y de armar un expediente con todos los documentos y soportes necesarios que demuestren la gestión de la administración para lograr dicho pago.

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.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó: Fanny Fernández Mendoza – Profesional Especializado