



Bogotá, D. C.

Doctora

JACQUELINE MARIN PEREZ

Profesional Universitario

Dirección de Gestión Administrativa y Financiera

Secretaría Distrital de la Mujer

jmarinp@sdmujer.gov.co

Avenida El Dorado, Calle 26 # 69 - 76

NIT. 899999270

Ciudad



CONCEPTO

Referencia	2021ER035426
Descriptor general	Cobro
Descriptores especiales	Obligatoriedad de Cobro persuasivo de obligaciones no tributarias
Problema jurídico	¿La etapa de cobro persuasivo es obligatoria? ¿En caso de resultar una deuda registrada en la cual la fecha de vencimiento no nos permita realizar el proceso persuasivo, se puede de una vez remitir a SDH para cobro coactivo? ¿Cuánto es el tiempo mínimo para realizar la etapa de cobro persuasivo?
Fuentes formales	Decreto Distrital 397 de 2011, Decreto 607 de 2017, Resolución No. SDH-000104 del 13 de junio de 2019, Manual de Administración y Cobro de la Cartera No Tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro Concepto 2019EE45889 del 29 de marzo de 2019 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Secretaría Distrital de la Mujer informa que se encuentra actualizando el procedimiento de cobro persuasivo, basándose en el manual de Administración y cobro de cartera de la Secretaria Distrital de Hacienda.

Afirma en la consulta que el cobro persuasivo 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.

Por lo anterior, solicita que se le contesten las siguientes tres inquietudes:

1. ¿La etapa de cobro persuasivo es obligatoria?
2. ¿En caso de resultar una deuda registrada en la cual la fecha de vencimiento no nos permita realizar el proceso persuasivo, se puede de una vez remitir a SDH para cobro coactivo?
3. ¿Cuánto es el tiempo mínimo para realizar la etapa de cobro persuasivo?

CONSIDERACIONES

Se informa inicialmente, 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.

Para resolver las preguntas, se revisará en primer lugar, la naturaleza jurídica del cobro persuasivo en el Distrito Capital, luego se revisará lo relacionado con su procedimiento.

1. Naturaleza jurídica del cobro persuasivo en el Distrito Capital

Para establecer la naturaleza jurídica del cobro persuasivo en el Distrito Capital, es procedente definirlo como 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 la carga y el costo que para la administración significa adelantar el proceso de cobro por jurisdicción coactiva.

Ahora bien, es pertinente mencionar las normas que señalan el procedimiento del cobro persuasivo, las cuales se han referido en conceptos expedidos por esta Dirección.¹

“2. Competencia para ejercer el cobro persuasivo en el Distrito

La Ley 1066 de 2006 establece la obligación de todos los servidores públicos, que tengan a su cargo recaudar obligaciones a favor del Tesoro Público, de gestionar la cartera en los siguientes términos:

¹ Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, Concepto 2019EE45889 del 29 de marzo de 2019.

"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. "

"Artículo 2o. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago."

En desarrollo del citado artículo 2º, se expidió el Decreto Distrital 397 de 2011, "Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dicten otras disposiciones":

"Artículo 1. 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 del 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. (...) (Resaltado fuera del texto)

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.

Artículo 9º. Etapa persuasiva del recaudo de cartera. *Cada una de las entidades u organismos del Distrito Capital encargados del recaudo de rentas o caudales públicos deberá adelantar a los deudores, a través del funcionario competente. . .*

Parágrafo 1. *Para las acreencias diferentes a impuestos, la etapa de cobro persuasivo en la entidad de origen del título ejecutivo tendrá una duración máxima de 4 meses, contados a partir de la ejecutoria del respectivo título. Si al vencimiento de los mismos 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 Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería para lo de su competencia. Sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que se generen en el evento de incumplimiento de lo señalado por parte de los responsables.

Si habiendo constituido el Título Ejecutivo y realizado el respectivo cobro persuasivo, aún no se logra el pago de la obligación o la facilidad de pago, deberá remitirse con su respectiva constancia de ejecutoria 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, para ejercer el respectivo cobro coactivo.”

En concordancia con las normas referenciadas en el concepto transcrito, es de anotar que mediante el Decreto Distrital 607 del 9 de noviembre de 2017 se creó la Dirección Distrital de Cobro en la Secretaría Distrital de Hacienda, y en su artículo 2º dispuso el traslado funcional de la entonces Subdirección de Ejecuciones Fiscales y la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Tesorería a la Dirección Distrital de Cobro, dependencia a la cual se atribuyó la función de adelantar el proceso de cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago de los créditos a favor de las Localidades y las entidades del nivel central de la Administración, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia.

De acuerdo a lo antes expuesto, es obligatorio realizar el cobro persuasivo en obligaciones diferentes a impuestos, con el objetivo principal de establecer un contacto con el deudor para advertirle del inicio de la acción coactiva por el incumplimiento de una o varias obligaciones, reconocidas en un acto administrativo que presta mérito ejecutivo debidamente ejecutoriado y persuadirle al pago o subsidiariamente, a la celebración de acuerdo de pago.

De esta actuación se deberán remitir a la Dirección Distrital de Cobro de la SDH los documentos que la soportaron, con el fin de que dicha dependencia de inicio al proceso de cobro coactivo, de conformidad con el artículo 9º del Decreto Distrital 397 de 2011.

De esta manera, este Despacho se aparta de lo expresado en el Concepto Unificador 3 de 2011, expedido por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Dirección Jurídica Distrital.

2. Procedimiento de cobro persuasivo

Este procedimiento está plasmado en la Resolución No. SDH-000104 del 13 de junio de 2019, *"Por la cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera No Tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro"*, así:

“CAPÍTULO SEGUNDO ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO

ARTÍCULO 8. ETAPA PERSUASIVA: Esta etapa tiene por objeto incentivar el pago voluntario por parte del deudor, y comprende el desarrollo de las actividades descritas en el artículo 9° del Decreto 397 de 2011. **Por regla general, la etapa de cobro persuasivo es competencia de cada una de las entidades que genera el título ejecutivo** o que haya recibido a favor una sentencia judicial.

La etapa de cobro persuasivo tendrá una duración máxima de cuatro (4) meses a partir de la exigibilidad de la obligación.

Si al vencimiento de los 4 meses no se logra el pago de la obligación o la facilidad de pago mediante el cobro persuasivo, la Entidad competente deberá remitir el título ejecutivo con su respectiva constancia de ejecutoria a la Dirección Distrital de Cobro - Subdirección de Cobro No Tributario, con una antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro que en ningún caso podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) del término de prescripción, tal como lo señala el artículo 10° del Decreto 397 de 2011, para iniciar el cobro coactivo.

De conformidad con el carácter ejecutorio del respectivo acto administrativo, durante la etapa persuasiva de cobro se generarán intereses moratorios. Salvo norma especial, estos intereses serán del doce por ciento (12%), a que se refiere el artículo 9° de la Ley 68 de 1923.

Durante esta etapa persuasiva se aplicarán las reglas de las facilidades de pago, previstas en este Manual, para la etapa coactiva.

Parágrafo 1º. Dentro de la etapa persuasiva, las entidades originarias del título podrán conceder facilidades de pago hasta por 5 años al deudor, para lo cual deberán observar los presupuestos señalados en los artículos 14 al 20 del Decreto Distrital 397 de 2011. Mientras se encuentre vigente la facilidad de pago concedida, los términos de la prescripción de la acción de cobro quedan interrumpidos.

Parágrafo 2º. Corresponde a la Entidad que celebra el acuerdo de pago, el control y verificación de su cumplimiento. En caso de incumplimiento en el pago de dos cuotas, será obligatorio para las entidades dejar sin efecto la facilidad de pago mediante el respectivo acto administrativo y remitir inmediatamente toda la actuación administrativa a la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro para iniciar el cobro coactivo.

ARTÍCULO 10. ETAPA COACTIVA DEL RECAUDO DE CARTERA: En esta etapa, la Administración en desarrollo de las facultades exorbitantes que le asisten, busca lograr la satisfacción de las obligaciones a su favor de manera coercitiva, utilizando para ello el procedimiento descrito en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, así como las remisiones normativas que en él se establezcan.

Ésta se iniciará una vez agotada la etapa persuasiva y con antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro, que en ningún caso podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de término de prescripción.” (Resaltado fuera del texto)

En consideración a las normas referenciadas es una obligación de adelantar las gestiones del cobro persuasivo en relación con obligaciones no tributarias.

Finalmente, en la consulta también informa que esa dependencia tiene contemplado el siguiente texto para ser incorporado en el Procedimiento de Cobro:

*“El procedimiento persuasivo, no es una etapa obligatoria para iniciar la etapa coactiva, por lo cual **el funcionario ejecutor podrá proferir el mandamiento de pago** de forma inmediata a la recepción del título ejecutivo, cuando se determine que está próxima a operar alguna forma de extinción de la ejecutoriedad del título o cuando se evidencien acciones por parte del deudor tendientes a insolentarse.”*

Y luego pregunta: ¿Es posible que este texto quede plasmado en caso de que no sea obligatorio la etapa persuasiva?

El texto propuesto para el manual interno de la Secretaría Distrital de la Mujer no es procedente, en primer lugar, porque en el Distrito Capital es obligatoria la etapa de cobro persuasivo, respecto de obligaciones no tributarias. Además, la Secretaría Distrital de la Mujer no puede dar la orden de expedir un mandamiento de pago a una autoridad que hace parte de una entidad diferente, como lo es la Dirección Distrital de Cobro -Subdirección de Cobro No Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En efecto, antes de remitir un título ejecutivo para cobro coactivo, las entidades deben verificar que el mismo contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible y es la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro quien realiza el análisis de los documentos remitidos, a fin de establecer que cumplan con los requisitos requeridos para poder iniciar el cobro coactivo expidiendo el correspondiente mandamiento de pago, como preceptúa el artículo 9º. del Manual de Administración y Cobro de la Cartera No Tributaria de esta entidad.

CONCLUSIONES

Según lo expuesto se responde la consulta en el orden propuesto:

¿La etapa de cobro persuasivo es obligatoria?

La etapa de cobro persuasivo es obligatoria para obligaciones no tributarias. Las entidades distritales que pretendan utilizar el mecanismo de cobro por jurisdicción coactiva para la recuperación de obligaciones a su favor pendientes de pago,

previamente al inicio del proceso coactivo, deben realizar la etapa de cobro persuasivo con el fin de solucionar el conflicto de una manera consensuada y beneficiosa para las partes y evitar la carga administrativa y los costos que conlleva esta acción.

¿En caso de resultar una deuda registrada en la cual la fecha de vencimiento no nos permita realizar el proceso persuasivo, se puede de una vez remitir a SDH para cobro coactivo?

En el Manual de Cobro adoptado se indica que la Entidad deberá remitir el título ejecutivo y su constancia de ejecutoria a la Dirección Distrital de Cobro -Subdirección de Cobro No Tributario, con una antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro que en ningún caso podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) del término de prescripción, para iniciar el cobro coactivo. Si se ha superado esta etapa, pero no ha ocurrido el término prescriptivo, se sugiere contactarse de manera inmediata con la Subdirección de Cobro no Tributario.

¿Cuánto es el tiempo mínimo para realizar la etapa de cobro persuasivo?

La etapa de cobro persuasivo tendrá una duración máxima de cuatro (4) meses; el Decreto Distrital 397 de 2011 no establece un término expreso mínimo para adelantar esta etapa.

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

Copia Información. Doctora Paula Johanna Ruiz Quintana, Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos Secretaría Jurídica del Distrito pjruiq@secretariajuridica.gov.co _ Cra. 8ª No. 10 - 65

Revisó: Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda



Proyectó: Liliana Pérez Alarcón – Profesional Especializado