

Pública Clasificada

223200-24-3

Bogotá

Doctora
 María del Pilar González Moreno
 Subdirectora de Talento Humano
 Secretaría Distrital de Hacienda
 Carrera 30 # 25 -90
mpgonzalezm@shd.gov.co
 NIT 899999061
 Bogotá D.C.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 07.07.2025 10:11:42
 Al Contestar Cite este Nr: 2025IE017263O1 Fol: 13 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ
DESTINO:SUB. DE TALENTO HUMANO / MARIA DEL PILAR GONZALEZ MORENO
ASUNTO:Concepto jurídico. Cobro coactivo, Laboral administrativo. Referencia 2025IE014236O1
OBS:



Concepto 113-F.01

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2025IE014236O1
Descriptor general	Cobro coactivo, Laboral administrativo
Descriptores especiales	Viabilidad de aplicar el criterio de costo-beneficio para la depuración de cartera por incapacidades no pagadas
Problema jurídico	¿Es jurídicamente viable adoptar una metodología para la depuración de cartera por concepto de incapacidades, en la cual se adopten fichas soportadas en el valor económico de aquellas, comparadas con el costo de un día de salario de los servidores públicos que intervienen en este proceso, de manera que se establezca un umbral de razonabilidad para determinar la continuidad o no de las gestiones de cobro?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia. Código Sustantivo del Trabajo. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Leyes 100 de 1993, 776 de 2002, 1438 de 2011, 1562 de 2012 y 1819 de 2016. Decretos-Leyes 1295 de 1994 y 019 de 2012. Decretos 1083 de 2015 y 780 de 2016 Acuerdo Distrital 927 de 2024. Decretos Distritales 601 de 2014, 289 de 2021 y 237 de 2022. Resoluciones No. SDH-000247 de 2022 y SDH-000074 de 2025. Resoluciones de la Contaduría General de la Nación 193 de 2016 y 107 de 2017. Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 72 del Decreto Distrital 601 de 2014, modificado por el artículo 3 el Decreto Distrital 237 de 2022, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección". Por lo tanto, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirectora de Talento Humano de la Secretaría Distrital de Hacienda, elevó solicitud de concepto jurídico ante esta Dirección a través del radicado 2025IE014236O1 del 26 de mayo de 2025, con el fin de requerir que se evalúe la legalidad y pertinencia de adoptar una metodología que contemple el análisis de la relación costo-beneficio, como fundamento para depurar la cartera existente por concepto de incapacidades no pagadas por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). En particular, solicita conocer si es jurídicamente viable elaborar fichas de depuración soportadas en el valor económico de las incapacidades, en comparación con el costo diario que generan los servidores públicos y contratistas que interactúan en este proceso, de manera que se establezca un umbral de razonabilidad para determinar la continuidad o no de las gestiones de cobro.

Para el desarrollo de este análisis solicita que se tengan en cuenta los siguientes aspectos: (i) la antigüedad de las cuentas por cobrar relacionadas con incapacidades no pagadas, aclarando que a la fecha existe en la base de datos de cobro de incapacidades registradas desde el año 2016; (ii) los costos operativos y administrativos asociados a la gestión de cobro, teniendo en cuenta la escala salarial de los servidores que se involucran en el proceso; (iii) la probabilidad de recuperación de dichos valores; (iv) los riesgos legales o fiscales derivados de su depuración; y (v) el impacto financiero de la medida.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a la consulta se abordarán los siguientes aspectos: (i) naturaleza jurídica de las incapacidades en el sector público; (ii) la obligación de cobro de las incapacidades y saneamiento de cartera en las entidades públicas; y (iii) conclusiones.

1. Naturaleza jurídica de las incapacidades en el sector público

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 2.2.5.5.1 del Decreto 1083 de 2015¹, los servidores públicos durante su relación legal y reglamentaria pueden encontrarse en alguna de las situaciones administrativas que allí se establecen, entre ellas, las licencias. Específicamente, el artículo 2.2.5.5.3 *ídem* define las licencias que se pueden conceder, las

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

cuales se subdividen en remuneradas y no remuneradas, comprendiendo dentro de las primeras la licencia por enfermedad.

De este modo, el artículo 2.2.5.5.10 *ibidem* indica a manera de remisión normativa, que “*las licencias por enfermedad, maternidad o paternidad de los servidores públicos se rigen por las normas del régimen de Seguridad Social, en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 755 de 2002, la Ley 1822 de 2017 y demás disposiciones que las reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan*”.

Adicionalmente, el decreto en mención refiere que el otorgamiento de la licencia por enfermedad debe autorizarse mediante acto administrativo motivado, de oficio o a solicitud de parte, para lo cual una vez conferida la incapacidad, el servidor público debe informar a su empleador allegando copia de la certificación expedida por autoridad competente, sin que el trámite de reconocimiento y pago le puede ser trasladado, pues este debe adelantarse directamente por el empleador ante las Entidades Promotoras de Salud (EPS), de conformidad con lo señalado en el artículo 121 del Decreto-ley 019 de 2012².

Allí también se precisa que la duración de las licencias por enfermedad y riesgos laborales y de la licencia de maternidad o paternidad, es por el término que se determine en el certificado médico de incapacidad, o por el que señale directamente la ley, sin que dicho periodo pueda ser aumentado o disminuido por el servidor o por el empleador³.

Durante dicha licencia el servidor tiene derecho a las prestaciones económicas que las normas vigentes prevén, las cuales se encuentran a cargo de la entidad de seguridad social competente, aclarando que si la licencia por enfermedad general es igual o inferior a dos (2) días, debe remunerarse con el 100% del salario que perciba el servidor, y a partir del tercer día la licencia genera vacancia temporal en el empleo y se remunerará de conformidad con las normas de Seguridad Social en Salud⁴.

Finalmente, el artículo 2.2.5.5.14 *ibidem* aclara que el tiempo que dure la licencia por enfermedad y maternidad o paternidad es computable como tiempo de servicio activo, y que las licencias a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), se regirán en lo pertinente al pago por la Ley 100 de 1993⁵, el Decreto-Ley 1295 de 1994⁶, la Ley 776 de 2002⁷,

² Artículo 2.2.5.5.11, *ídem*.

³ Artículo 2.2.5.5.12, *ibidem*.

⁴ Artículo 2.2.5.5.13, *eiusdem*.

⁵ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

la Ley 1562 de 2012⁸ y demás disposiciones que las reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan⁹.

Ahora bien, en materia jurisprudencial la Corte Constitucional ha definido las incapacidades médicas como una prestación que desarrolla lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política, que obliga al Estado colombiano a garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, “con la finalidad de soportar al afiliado durante el tiempo en que su capacidad laboral se ve mermada, en virtud del principio de solidaridad que rige el Sistema General de Seguridad Social”¹⁰.

Igualmente, en reiterada jurisprudencia, el alto tribunal constitucional ha concebido el pago derivado de las incapacidades laborales como un sustituto del salario, debido a la importancia que tiene en los trabajadores para la salvaguarda de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud y a la vida digna, pues el mismo fue creado para garantizar que la persona afectada no interrumpa sus tratamientos médicos o que pueda percibir un sustento económico a título de incapacidad o de pensión de invalidez¹¹.

El reconocimiento y pago de las incapacidades se llevará a cabo por parte de las EPS como integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando el origen de la enfermedad o accidente es común, o por las administradoras de riesgos laborales como integrantes del Sistema General de Riesgos Laborales, cuando el origen de la contingencia es laboral, tal como lo disponen el artículo 206 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 7 del Decreto-Ley 1295 de 1994, respectivamente.

Para estos fines, el empleador es quien debe pagar las incapacidades al trabajador, y luego las recobra a la EPS o a la ARL, según sea el origen, entidades que posteriormente le reembolsan el valor de las incapacidades que este haya pagado a sus trabajadores. El término que tiene el empleador para adelantar el trámite de pago de las incapacidades es de tres (3) años, contados a partir de la fecha en que hizo el pago correspondiente al trabajador, conforme a lo normado en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011¹².

Acorde con lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 3.2.1.10 del Decreto 780 de 2016¹³, los trabajadores tienen derecho a que sus respectivos empleadores les reconozcan las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general, y a partir del tercer (3) día tal reconocimiento estará a cargo de las EPS, mientras que en el Sistema General de Riesgos Laborales, las ARL deben

⁸ Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

⁹ Cfr. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL DISTRITAL (DASCD). Subdirección Técnica Jurídica del Servicio Civil Distrital. Concepto Respuesta al radicado 2021ER4472 del 31-05-2021 / Solicitud concepto pago incapacidad por enfermedad. 2021, Bogotá D.C., Colombia.

¹⁰ Sentencia T-194-21.

¹¹ Cfr. Sentencias T-311 de 1996, T-789 de 2005, T-684 de 2010, T-876 de 2013, T-490 de 2015, T- 200 de 2017, T-312 de 2018, entre otras.

¹² Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

reconocer las incapacidades temporales desde el día siguiente a la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad diagnosticada como laboral.

Finalmente, los porcentajes de reconocimiento de las incapacidades varían de acuerdo con el origen de la enfermedad o el accidente, pues en el caso de aquellas que están a cargo de las EPS, es decir las de origen común, el artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo ordena el pago de estas por las dos terceras (2/3) partes del salario durante los primeros noventa (90) días de incapacidad y la mitad del salario por el tiempo restante.

En el caso de las incapacidades de origen laboral, las ARL cubren su pago desde el día siguiente al que suceden los hechos que dan lugar a ellas, y deben pagarlas sobre el 100% del salario del trabajador, según lo dispone el artículo 3 de la Ley 776 del 2002¹⁴.

2. Obligación de cobro de las incapacidades y saneamiento de cartera en las entidades públicas

Visto lo anterior, en cuanto a las garantías que el servidor público tiene al momento de ser incapacitado, surge correlativamente para la entidad pública la obligación propender por el cobro de las mismas a las entidades del sistema de seguridad social integral, tal como lo define el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA), que impone el deber de recaudo y la prerrogativa de cobro coactivo de las entidades públicas, en relación con las obligaciones creadas a su favor que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, los cuales refiere en su artículo 99, así:

(...) **ARTÍCULO 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del estado.**
Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. *Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*
2. *Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*
3. *Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.*

¹⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

4. *Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*

5. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor. (...) (Subraya y negrillas ajenas al texto original)*

De acuerdo con lo anterior, al igual que lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-666/00, la jurisdicción coactiva constituye un privilegio exorbitante de la administración, consistente en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor.

En este aspecto también es importante destacar que el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD) expidió la Circular Externa 017 de 2019¹⁵, con el fin de impartir lineamientos en materia de incapacidades para las entidades del distrito, en cuyo contexto indica que frente al deber de cobro pueden surgir dos situaciones, así:

(...) i. Cuando la EPS autoriza la solicitud de recobro de la incapacidad al empleador y no efectúa el pago

En este supuesto, el título ejecutivo será la autorización de pago en la que deberá constar:

- a. El nombre o la razón social de quien solicita el pago de la incapacidad.*
- b. El monto al que equivalen los días de incapacidad otorgados por el médico tratante.*
- c. El afiliado respecto del cual se genera el monto a reconocer por concepto de incapacidad.*
- d. La fecha a partir de la cual se adeuda el valor reconocido por concepto de incapacidad.*

ii. Cuando la EPS niega o guarda silencio frente a la solicitud de recobro de la incapacidad

Sea lo primero señalar que en caso de que la EPS niegue o guarde silencio frente a la solicitud de reconocimiento y pago de la incapacidad, no resulta procedente su cobro al empleado, toda vez que no existe normatividad alguna que autorice o faculte al empleador para efectuar descuento alguno por este concepto.

En este evento, como la incapacidad expedida por la EPS no se reputa como título ejecutivo en la medida que en esta no consta el monto exacto de lo adeudado y la fecha a partir de la cual debía haberse efectuado su pago, el Jefe de Talento Humano / Corporativa o quien resulte competente deberá expedir mediante acto administrativo, el título ejecutivo en el que conste una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la EPS y a favor de la

¹⁵ Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=115359&dt=S>

entidad, así como la determinación/liquidación de los intereses moratorios generados. (...) (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Posteriormente, la Circular en mención indica que prosiguen las etapas de cobro persuasivo y cobro coactivo. En esa misma línea, el Acuerdo Distrital 927 de 2024¹⁶, en su artículo 270 estableció la obligación de las entidades distritales de depurar su cartera de cualquier índole y en cualquiera de sus etapas de cobro, con fundamento, entre otros, en la eficiencia resultante de la relación costo-beneficio, así:

"Artículo 270. Depuración de cartera. En términos de eficiencia institucional y siguiendo los criterios legales vigentes, en materia de prescripción, remisión de deudas, pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, en virtud de los cuales no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente, las entidades distritales deberán realizar acciones de depuración y saneamiento de la cartera a su cargo de cualquier índole en cualquiera de las etapas del cobro persuasivo y coactivo, mediante el castigo de la misma, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión." (Subraya y negrilla fuera del texto)

Adicionalmente, este criterio de costo-beneficio se encuentra reiterado en el artículo 21 del Decreto Distrital 289 de 2021¹⁷, como causal para considerar una cartera de imposible recaudo y por ende proceder a su depuración contable, del siguiente modo:

"Artículo 21º.- Cartera de imposible recaudo y causales para su depuración contable. La depuración contable es el conjunto de gestiones administrativas que las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica, deben adelantar para que las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Se considera que existe cartera de imposible recaudo y se procederá a su depuración contable, siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

- a) Remisión.
- b) Prescripción de la acción de cobro.
- c) Pérdida de fuerza ejecutoria.
- d) Decaimiento del acto administrativo.
- e) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro.

¹⁶ Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 "Bogotá Camina Segura"

¹⁷ Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

f) Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.¹⁸ (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Sobre ese particular, la Resolución No. SDH-000247 de 2022¹⁹, en su artículo 19, referenció como criterios para el análisis del costo beneficio en el proceso de depuración de cartera de las entidades distritales, la antigüedad de la obligación, los costos de la gestión, la estimación del recaudo potencial y el patrimonio del deudor, así:

"ARTÍCULO 19. ETAPA DE COBRO COACTIVO. En la etapa de cobro coactivo la Administración en desarrollo de las facultades exorbitantes que le asisten buscará 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. Adicionalmente, se deberá tener en cuenta lo señalado en los artículos 5°, 8°, 9° y 17 de la Ley 1066 de 2006 y en los artículos 98 a 101 de la Ley 1437 de 2011.

El cobro coactivo de las obligaciones tributarias distritales será competencia de las Oficinas de Cobro Especializado y de Cobro General de la Subdirección de Cobro Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda.

El cobro coactivo de las acreencias no tributarias, salvo que esta función se haya asignado mediante norma a otra entidad, es de competencia de 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.

La etapa de cobro coactivo 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 superar tres (3) años contados a partir de la fecha de ejecutoriedad del título para iniciar el cobro coactivo.

*En desarrollo de los principios de eficacia y economía consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en la etapa de cobro coactivo deberá realizarse el análisis de costo beneficio con el objeto de adelantar la depuración de cartera en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad. Para ello, podrán ser utilizados entre otros los siguientes criterios: antigüedad de la obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial y patrimonio del deudor.*¹⁸ (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Así las cosas, existe el deber de depurar la cartera mediante el saneamiento contable, lo cual se materializa como una necesidad de ajuste contable que apunta a encuadrar los estados financieros de la entidad, de tal forma que revelen su situación económica de manera acertada, y funcionen como insumo informativo para la adopción de decisiones respecto a su realidad

¹⁸ Estos criterios fueron reiterados en el artículo 43 de la Resolución No. SDH-000247 del 07 de julio de 2022.

¹⁹ Por la cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda

patrimonial, tal como lo reafirmó esta Dirección Jurídica en el Concepto Unificador 2020EE1144 de 2020, sobre los efectos jurídicos del saneamiento contable.

En tal virtud, cada entidad está obligada a identificar los bienes, derechos y obligaciones que afecten el patrimonio público y a recopilar la documentación suficiente y pertinente para su correspondiente depuración contable, ámbito en el cual, la Contaduría General de la Nación, mediante las resoluciones 193 de 2016²⁰ y 107 de 2017²¹, emitió los lineamientos a seguir en los procesos de depuración contable de las entidades públicas, señalando el procedimiento para la evaluación del control interno contable vigente.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto Distrital 289 de 2021 en su artículo 24, estableció, entre otras cosas, la conformación de un Comité de Cartera en cada entidad del Distrito, con las funciones concretas que allí se señalan:

"Artículo 24º.- Comité de Cartera. En cada una de las entidades distritales a que se dirige este decreto existirá un Comité de Cartera, como instancia asesora con las siguientes funciones:

a) **Realizar análisis de la composición y comportamiento de la cartera, y emitir recomendaciones que permitan fortalecer la gestión de cobro o recuperación de los derechos a favor de la entidad, en atención a los principios constitucionales que rigen la administración pública.**

b) *Estudiar y evaluar si se cumple(n) alguna(s) de las causales señaladas en el artículo 21 del presente decreto, para considerar que una acreencia a favor de la entidad constituye cartera de imposible recaudo, de todo lo cual se dejará constancia en acta.*

c) *Recomendar al representante legal o al competente funcional, que se declare mediante acto administrativo una acreencia como cartera de imposible recaudo, el cual será el fundamento para dar por terminados los procesos de cobro de cartera que se hubieren iniciado y adelantar su depuración contable.*

d) *Las demás funciones que sobre la materia le sean asignadas por el Representante Legal de la entidad.*

Este Comité estará conformado por servidores públicos responsables de las áreas financieras, técnicas, administrativas, de gestión y los demás servidores que en razón de sus funciones deban participar del mismo.

Parágrafo. - En el evento que no exista la instancia referida en este artículo, en las entidades distritales y/o en las localidades, deberán conformarla o actualizarla dentro del mes siguiente a la publicación del presente decreto.” (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

²⁰ Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable

²¹ Por la cual se regula el tratamiento contable que las entidades territoriales deben aplicar para dar cumplimiento al saneamiento contable establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y se modifican los catálogos generales de cuentas vigentes para los años 2017 y 2018.

En el caso de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), la Resolución No. SDH-000074 del 27 de junio de 2025²² actualizó el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la entidad (CTSC), al cual, en su artículo 1 se le atribuyó como objeto, garantizar la mejora continua y sostenibilidad de la calidad de la información contable, de tal forma que esta cumpla con las características cualitativas de la información financiera de propósito general; más específicamente, el artículo 3 de la resolución en comento le asignó al CTSC las siguientes funciones:

"Artículo 3º. Funciones. Son funciones del CTSC de la Secretaría Distrital de Hacienda:

- 1. Propender porque la Secretaría Distrital de Hacienda cumpla con los procedimientos emitidos por la Contaduría General de la Nación, para la implementación y evaluación del Control Interno Contable, al igual que las directrices, instrucciones y orientaciones, entre otras, que conduzcan a la sostenibilidad y permanencia del Sistema Contable.***
- 2. Emitir recomendaciones a los servidores públicos responsables de las áreas de gestión, técnicas o administrativas, sobre la aplicación y actualización de políticas de operación; adopción de mecanismos para agilizar y gestionar el flujo de información insumo del proceso contable; la depuración de valores con base en la gestión administrativa, técnica y jurídica realizada en concordancia con los soportes documentales que se consideren idóneos. Lo anterior, sin perjuicio del deber que tienen los responsables directos de las áreas de gestión correspondientes.***
- 3. Evaluar, con base en los informes sobre la gestión administrativa y legal realizada e incorporada en los soportes documentales presentados por las áreas competentes, si se cumple alguna de las causales de depuración de valores que afecten los Estados Financieros de la SDH, incluida la decisión y aprobación de la baja de los bienes declarados inservibles o no utilizables de la entidad, en concordancia con lo descrito en el anexo de la Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación o la norma que la modifique o sustituya.***
- 4. Emitir recomendación al (la) Director (a) Distrital de Contabilidad como delegado (a) del Secretario(a) Distrital de Hacienda, para que apruebe mediante acto administrativo, la depuración contable de valores que no reflejan la realidad económica del Ente, el cual será el fundamento para realizar el reconocimiento contable y los registros en los aplicativos de gestión.***
- 5. Realizar seguimiento y velar porque se expidan las pautas, directrices, procedimientos y actividades para llevar a cabo la depuración contable y mantener la sostenibilidad del sistema contable de la Secretaría Distrital de Hacienda. Para ello, en la primera sesión del año se deberá presentar ante este comité el informe correspondiente por parte de la Subdirección de Gestión Contable de Hacienda.***

²² Por la cual se actualiza el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la Secretaría Distrital de Hacienda, se regula el Plan de Sostenibilidad Contable y se deroga la Resolución SDH 0000637 del 31 de diciembre de 2019.

6. Aprobar el Plan de Sostenibilidad Contable de la SDH para cada vigencia y hacer seguimiento a la ejecución de las acciones de este.

7. Dictar su propio reglamento.

8. Las demás que se desprendan de su naturaleza.

Parágrafo 1. La depuración de cartera por concepto de impuestos distritales administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá estará a cargo de la Dirección Distrital de Cobro, de acuerdo con las funciones asignadas en el Decreto Distrital 834 de 2018 y el “Manual de Administración y Cobro de la Cartera de competencia de la Dirección Distrital de Cobro de la SDH” adoptado mediante la Resolución SDH-000247 de 2022.

Parágrafo 2. Las recomendaciones que emita el CTSC proceden únicamente en relación con aquellas cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, informes y reportes contables, respecto de los cuales las áreas competentes hayan agotado todas las gestiones administrativas, técnicas, legales e investigativas tendientes a aclarar, identificar y soportar la correspondiente partida objeto de depuración.” (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

De manera que el CTSC de la SDH es la instancia competente para evaluar si se cumple con alguna de las causales de depuración de valores que afecten los estados financieros de la entidad y no reflejen su realidad económica, para lo cual, emite recomendaciones al respecto, lleva a cabo el seguimiento y procura que se expidan las pautas, directrices, procedimientos y actividades que permitan llevar a cabo la depuración contable y mantener la sostenibilidad del sistema contable de la SDH.

A manera de colofón, es dable recordar que en relación con el objeto concreto de la presente consulta, esta Dirección Jurídica a través del concepto con radicado 2023IE031866O1 del 26 de octubre de 2023, consideró que para la construcción de una metodología de costo-beneficio frente al recaudo y depuración de saldos por concepto de incapacidades, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

(...)

- *Dar aplicación a los lineamientos distritales que en materia de incapacidades expidió el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD) a través de la Circular Externa 017 de 2019, específicamente lo concerniente al proceso de cobro.*
- *Considerar que para definir una cartera relacionada con incapacidades como de imposible recaudo y por ende autorizar su depuración contable, se debe cumplir con alguna de las causales previstas en el artículo 21 del Decreto Distrital 289 de 2021, entre ellas, cuando su relación costo-beneficio no resulta eficiente.*
- *En el análisis de costo-beneficio para adelantar la depuración de cartera, en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad, es posible utilizar, entre otros, los siguientes criterios: antigüedad de la obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial y patrimonio del deudor.*
- *El Comité Técnico de Sostenibilidad Contable (CTSC) de la Secretaría Distrital de Hacienda, es el órgano que cuenta, no solo con la competencia para revisar, evaluar y recomendar si una cartera debe ser objeto o no de depuración contable, sino con los conocimientos técnicos*

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

específicos para el desarrollo de la metodología costo-beneficio de la cartera existente por concepto de incapacidades. (...)

En conclusión, el análisis jurídico hasta aquí reseñado nos conlleva a ratificar las anteriores premisas, en el sentido de indicar que el CTSC es el órgano competente al interior de la SDH, para evaluar la legalidad y recomendar a la Subdirección de Talento Humano la adopción de una metodología que contemple el análisis de la relación costo-beneficio, como fundamento para depurar la cartera existente por concepto de incapacidades no pagadas por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS).

Sin perjuicio de lo anterior, para la adopción y desarrollo de esta metodología, previo a la solicitud respectiva ante el CTSC, la Subdirección de Talento Humano puede obtener la asesoría necesaria de la Subdirección de Gestión Contable de Hacienda, toda vez que dentro de las funciones previstas en el artículo 39 del Decreto Distrital 601 de 2014²³ en su literal j), esta dependencia tiene asignada aquella concerniente a “[d]esarrollar bajo los parámetros señalados por el Contador General de Bogotá D.C., las pautas, directrices, procedimientos y actividades para realizar la depuración contable y mantener la sostenibilidad del sistema contable de la Secretaría Distrital de Hacienda.”

3. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se responde el interrogante planteado en los siguientes términos:

“¿Es jurídicamente viable adoptar una metodología para la depuración de cartera por concepto de incapacidades, en la cual se adopten fichas soportadas en el valor económico de aquellas, comparadas con el costo de un día de salario de los servidores públicos que intervienen en este proceso, de manera que se establezca un umbral de razonabilidad para determinar la continuidad o no de las gestiones de cobro?”

En criterio de esta Dirección Jurídica, el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la Secretaría Distrital de Hacienda (CTSC), es la instancia competente para definir si una cartera relacionada con incapacidades no pagadas por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) es de imposible recaudo, y por ende evaluar si es procedente autorizar su depuración contable, conforme a las atribuciones previstas en el artículo 3 de la Resolución No. SDH-000074 del 27 de junio de 2025.

Dentro de este análisis, es jurídicamente viable adoptar una metodología que pondere el costo-beneficio para adelantar la depuración de cartera referida, en los casos en que dicha relación sea negativa para la entidad, utilizando, entre otros, los siguientes criterios: antigüedad de la

²³ Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones



Pública Clasificada

obligación, costos de la gestión, estimación del recaudo potencial, probabilidad de recuperación, riesgos legales, entre otros.

No obstante, para la adopción y desarrollo de esta metodología, previo a la solicitud respectiva ante el CTSC, la Subdirección de Talento Humano puede obtener la asesoría necesaria de la Subdirección de Gestión Contable de Hacienda, con fundamento en la función prevista en el literal j) del artículo 39 del Decreto Distrital 601 de 2014.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015²⁴.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo - Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda

²⁴ Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA