



Bogotá, D. C.

Doctora
Aura Angélica Salazar Rojas
Jefe Oficina de Depuración de Cartera
Secretaría Distrital de Hacienda
asalazar@shd.gov.co
Carrera 30 25 - 90
Nit: 899999061-9
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2023IE018842O1
Descriptor general	Coactivo -Saneamiento contable
Descriptores especiales	Coactivo – etapas del proceso de cobro – depuración contable
Problema jurídico	¿La Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro cuenta con la competencia para efectuar una recomendación general a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia para efectos de que en esa entidad se efectúe la depuración de los títulos ejecutivos devueltos por la Subdirección de Cobro no Tributario por no cumplir con los requisitos de exigibilidad para dar inicio al proceso de cobro?
Fuentes formales	Decreto Distrital 289 de 2021 Resolución SDH-000247 de 2022 Concepto Unificador 2020EE1144 de 2020

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro pregunta si cuenta con la competencia para efectuar una recomendación general a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia para efectos de que en esa entidad se efectúe la depuración de los títulos ejecutivos devueltos por la Subdirección de Cobro no Tributario por no cumplir con los requisitos de exigibilidad para dar inicio al proceso de cobro.

ANTECEDENTES

La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia solicita revisar la posibilidad de que la Oficina de Depuración de Cartera efectúe una recomendación general para efectos de procurar la depuración de los títulos ejecutivos devueltos por la Subdirección de Cobro no Tributario por no cumplir con los requisitos de exigibilidad para dar inicio el proceso de cobro.

Luego de transcribir las funciones de la Subdirección de Cobro No tributario, y de la Oficina de Gestión de Cobro, refiere que la Resolución SHD-000247 del 7 de julio de 2022 establece el proceso de depuración de cartera de imposible recaudo en el artículo 43.

Destaca que la Oficina de Depuración de Cartera elabora una ficha técnica de recomendación de depuración de los procesos de cobro que remite la Subdirección de Cobro No tributario, dependencia que adelanta el proceso de cobro coactivo de las obligaciones no tributarias,

previo estudio de procedibilidad de los títulos ejecutivos que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles y con el agotamiento de las gestiones previas a dicha recomendación.

Precisa que, para poder efectuar la depuración de cartera, las entidades deberán proferir la correspondiente resolución, la cual se soportará en los documentos allegados previamente al expediente.

Indica que la competencia para generar el proceso de la remisión, la prescripción de la acción de cobro de acreencias no tributarias y la depuración contable, y su respectiva recomendación para la depuración contable, la establece el artículo 45 del Decreto 247 de 2022, en el sentido de exigir la elaboración de la ficha técnica de depuración.

Asevera que, una vez recibido el oficio con sus soportes en la Localidad o entidad respectiva, se someterá a evaluación del respectivo Comité de Cartera, conforme lo establece el artículo 24 del Decreto Distrital 289 de 2021. Si la recomendación del Comité de Cartera es positiva, el alcalde local o el representante de la entidad del nivel central emitirá el respectivo acto administrativo de depuración de las obligaciones no tributarias, de la que enviará copia auténtica a la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, la cual procederá a dar por terminados los procesos aprobados en la esta

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver la solicitud de consulta planteada, se procederá a indicar: 1) las etapas del proceso de cobro; 2) la depuración de cartera, y 3) las conclusiones.

1. Etapas del proceso de cobro

Mediante el Decreto Distrital 289 de 2021¹ se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, el cual debe ser aplicado por las entidades y organismos de los sectores Central y Localidades de la Administración del Distrito Capital. En su artículo 2 determina que el proceso administrativo de cobro de rentas distritales cuenta con 3 etapas así

Artículo 2º.- Etapas del proceso de cobro. El proceso administrativo de cobro de rentas distritales tiene tres (3) etapas:

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

La competencia para adelantar las etapas de cobro persuasivo y la de cobro coactivo, está regulada en los artículos 10 a 13 del citado decreto.

De los contenidos de los artículos referenciados se desprende que la etapa persuasiva debe ser adelantada por la entidad acreedora de la obligación, la cual tendrá una duración máxima de 4 meses a partir de la exigibilidad de la obligación.

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

Si agotado el término anterior no se logra el pago de la obligación, la Entidad competente **deberá remitir el título ejecutivo**, constituido en los términos del artículo 4² del Decreto 289 de 2021, 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. (Se resalta).

Lo anterior, con el propósito de que 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 adelante la etapa de cobro coactivo.

Las etapas mencionadas se encuentran igualmente desarrolladas en la Resolución SDH-000247 de 2022, 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. Sus artículos 17 y 18, en sus apartados pertinentes, establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 17. COBRO PERSUASIVO NO TRIBUTARIO. En cuanto a las obligaciones no tributarias a favor de las entidades de los sectores central y localidades la etapa de cobro persuasivo es competencia de cada una de las entidades acreedoras que expiden el título ejecutivo o que haya recibido a favor una sentencia o providencia judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Distrital 289 de 2021. El cobro persuasivo de las obligaciones a favor de la Secretaría Distrital de Hacienda estará a cargo de la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro.

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 cuatro (4) meses no se logra el pago de la obligación mediante el cobro persuasivo, la entidad competente deberá remitir el título ejecutivo con su respectiva constancia de ejecutoria a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro con una 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.
(...)

² Artículo 4º.- Constitución del Título Ejecutivo. Constituye título ejecutivo todo documento expedido por la autoridad competente, debidamente ejecutoriado que impone, a favor de una entidad pública, la obligación de pagar una suma líquida de dinero y que presta mérito ejecutivo cuando se dan los presupuestos contenidos en la ley. Se incluyen dentro de este concepto los documentos previstos como título ejecutivo en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional y en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011.

Para el cobro de las rentas o caudales públicos, la entidad distrital acreedora será la responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible. Para efectos de la conformación del título ejecutivo entiéndase por:

Obligación Clara: Es aquella que contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: i) naturaleza o concepto de la obligación, ii) el deudor identificado de manera clara e inequívoca, iii) el acreedor de la obligación.

Obligación expresa: Es aquella que contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada o especificada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad. Las entidades distritales deberán incluir en el respectivo título ejecutivo, además del valor de la obligación, la mención de los intereses a cobrar, de conformidad con la normativa vigente.

Obligación exigible: Es aquella que no está sujeta a plazo o condición para hacer efectivo su cobro. Tratándose de actos administrativos se requiere que se encuentre concluido el proceso administrativo y que no hayan perdido su ejecutoria por las causas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 18. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO DE OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS. Las entidades distritales de los sectores central y localidades, antes de remitir un título ejecutivo para cobro coactivo a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro debe verificar que el mismo contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

La Subdirección de Cobro No Tributario y la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro realizarán el análisis de los documentos remitidos a cobro coactivo, con el fin de establecer que cumplen con los siguientes requisitos:

(...)

PARÁGRAFO. Si los documentos remitidos a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro no reúnen las condiciones necesarias para librar el mandamiento de pago serán devueltos de manera inmediata a la entidad de origen a fin de que sean subsanados o aclarados. Superada tal situación, la entidad deberá remitir los documentos nuevamente para adelantar el proceso de cobro coactivo.

Los requerimientos que en este sentido realice la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro deberán subsanarse de forma inmediata, de manera que el envío del título ejecutivo para cobro coactivo se haga respetando el término previsto en el artículo 11 del Decreto Distrital 289 de 2021, con el fin de evitar la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro.

De las normas anteriores se desprende que las entidades distritales de los sectores central y localidades, **antes de remitir** un título ejecutivo para cobro coactivo a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro deben verificar que aquel contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible. (S resalta).

Una vez remitidos los documentos, la Subdirección de Cobro No Tributario y la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro realizarán el análisis de los documentos remitidos a cobro coactivo, con el fin de establecer que cumplen con los requisitos para adelantar el cobro coactivo.

Si los documentos remitidos a la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro no reúnen las condiciones necesarias para librar el mandamiento de pago serán devueltos, de manera inmediata, a la entidad de origen a fin de que sean subsanados o aclarados. Superada tal situación, la entidad deberá **remitir los documentos nuevamente** para adelantar el proceso de cobro coactivo. (Se resalta).

Lo precedente, para aclarar que cada etapa tiene el propósito de que se constituya debidamente el título ejecutivo que servirá de base para adelantar el proceso de cobro coactivo por parte de la Subdirección de Cobro No Tributario.

Así las cosas, de incumplirse el deber de allegar los documentos y los requisitos exigidos, estos deberán ser devueltos a la entidad de origen, pues sin aquellos documentos debidamente constituidos como título ejecutivo, el cobro coactivo no puede ser adelantado por esta Secretaría.

2. De la depuración de cartera

Esta dirección mediante Concepto Unificador 2020EE1144 de 2020 precisó que la depuración de cartera es un procedimiento de carácter contable realizado por las entidades contables públicas, para que sus estados financieros reflejen la realidad financiera, económica y social conforme la normatividad contable vigente, el cual no varía o incide en la modificación del hecho a nivel jurídico, no exime del deber de las gestiones que se adelante para su recuperación, ni determina la extinción de la obligación.

Dicho tema fue regulado a nivel Distrital en el mencionado Decreto Distrital 289 de 2021, que en sus artículos 21 y 23, sobre la depuración de cartera de imposible recaudo, expresa lo siguiente:

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
- f) Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

Se desprende de la norma anterior que se considerará que existe cartera de imposible recaudo y se procederá a su depuración contable, siempre que se cumpla alguna de las causales descritas en los literales a) a f) anteriormente citados.

En cuanto a las competencias para reconocer la remisión, la prescripción de la acción de cobro, la pérdida de fuerza de ejecutoria, el decaimiento del acto administrativo para la consecuente depuración contable, el mencionado decreto en su artículo 23 expuso lo siguiente:

Artículo 23º.- Competencias para reconocer la remisión, la prescripción de la acción de cobro, la pérdida de fuerza ejecutoria, el decaimiento del acto administrativo de acreencias no tributarias y la depuración contable. Para el efecto se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. La remisión, prescripción y la depuración contable serán de competencia de las siguientes autoridades, previa recomendación de la Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro siempre que el título ejecutivo se hubiese remitido a la Secretaría Distrital de Hacienda:

(...)

c) Para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia recae en el Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue.

(...)

De la norma anterior se desprende que la competencia para reconocer la depuración contable de las acreencias no tributarias para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana será del Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o quien este delegue, eso sí, previa recomendación de la Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro siempre que el título ejecutivo se hubiese remitido a la Secretaría Distrital de Hacienda:

Pero, también, será competencia del comité de cartera, que debe existir en las entidades distritales, el estudio y evaluación de la configuración de alguna de las causales para considerar que una acreencia constituye cartera de imposible recaudo, así como recomendar al representante legal o al competente funcional, para que se declare, mediante acto administrativo, que una acreencia es “*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.

Por su parte, la citada Resolución SDH-000247 de 2022, en su artículo 45 sobre las competencias para reconocer la depuración contable de las acreencias no tributarias, expone lo siguiente:

ARTÍCULO 45. COMPETENCIAS PARA RECONOCER LA REMISIÓN, LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO, LA PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA, EL DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE ACREENCIAS NO TRIBUTARIAS Y LA DEPURACIÓN CONTABLE. Para el efecto se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

La remisión, prescripción de la acción de cobro y la depuración contable serán de competencia de las siguientes autoridades, previa recomendación de la Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro siempre que el título ejecutivo se hubiese remitido a la Secretaría Distrital de Hacienda:

(...)

3. Para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia recae en el Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue.

(...)

PARÁGRAFO 2. Serán objeto del proceso de depuración contable, las obligaciones que se encuentren previamente clasificadas por el profesional responsable en el Sistema de Información Financiera de la Secretaría Distrital de Hacienda establecido para el efecto, en estado de DEPURACIÓN, de conformidad con los siguientes pasos:

(...)

4. Recomendación para la depuración contable: Siempre que se vaya a recomendar la depuración contable de una obligación no tributaria deberá elaborarse la ficha técnica de depuración, la cual se remitirá mediante oficio con los respectivos soportes a la Localidad o entidad que expidió el título ejecutivo.

En la ficha técnica de depuración se indicará lo siguiente: actos administrativos que conforman el título ejecutivo, clase de sanción, cuantía de la obligación, identificación del deudor y la recomendación de la Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro respecto de la viabilidad o procedencia de la aplicación de la depuración y/o saneamiento respectivo, según sea el caso, remisión, difícil cobro y costo beneficio desfavorable.

(...)

Los apartes transcritos están en línea con lo estipulado en el Decreto 289 de 2021, esto es, que la depuración contable será de competencia del Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, en el caso de los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, previa recomendación de la Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro siempre que el título ejecutivo se hubiese remitido a la Secretaría Distrital de Hacienda.

De igual manera, el proceso para efectuar la depuración, así como la recomendación para esta, se encuentran en el parágrafo 2 de la dicha norma. En todo caso, la recomendación de la Oficina de Depuración de Cobro se hace siempre que los títulos ejecutivos **se hayan remitido** a la Secretaría Distrital de Hacienda, lo cual significa que se hayan agotado todas las etapas para constituir los títulos ejecutivos y por ellos hayan sido aceptados por la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro. (Se resalta).

Así las cosas, una vez agotadas todas las etapas del proceso de cobro y la ocurrencia de alguno de los fenómenos descritos en el artículo 21 del Decreto Distrital 289 de 2021, puede haber lugar a la recomendación de depuración contable por parte de esta secretaría.

En tal sentido, si los títulos ejecutivos remitidos fueron devueltos por falta de ejecutoria y dicha causal de devolución no fue subsanada, entonces no habría sido adelantada la etapa de cobro coactivo en debida forma, y en consecuencia, tales documentos no se encontrarían en la Secretaría Distrital de Hacienda, lo cual, a su vez, impediría que se pueda emitir la recomendación de depuración contable.

3. Conclusiones

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder el cuestionamiento formulado:

¿La Oficina de Depuración de Cartera de la Dirección Distrital de Cobro cuenta con la competencia para efectuar una recomendación general a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia para efectos de que en esa entidad se efectúe la depuración de los títulos ejecutivos devueltos por la Subdirección de Cobro no Tributario por no cumplir con los requisitos de exigibilidad para dar inicio al proceso de cobro?

La Dirección Distrital de Cobro sí cuenta con la competencia para efectuar una recomendación a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia para efectos de que en esa



entidad se efectúe la depuración de los títulos ejecutivos devueltos por la Subdirección de Cobro no Tributario por no cumplir con los requisitos de exigibilidad para dar inicio al proceso de cobro.

Sin perjuicio de lo anterior, tal recomendación sólo se puede efectuar cuando los títulos ejecutivos se encuentran en la Secretaría Distrital de Hacienda, de manera que, si los documentos fueron devueltos por no haberse constituido debidamente en títulos ejecutivos ante la ausencia del requisito de exigibilidad, no será posible hacerla, por sustracción de materia. Igualmente, debe tenerse presente que para llegar a la depuración de cartera se han debido agotar las etapas de cobro persuasivo y coactivo, así como la ocurrencia de alguna de las causales del artículo 21 del Decreto 289 de 2021 para llegar a ella.

En tal sentido, si la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia desea efectuar la depuración contable, debe remitir los títulos ejecutivos, esto es, los documentos con el cumplimiento de requisitos y con el debido agotamiento de las correspondientes etapas.

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,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ
Directora Jurídica
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisó	Javier Mora González – subdirector jurídico de hacienda
Proyectó	Carol Murillo Herrera – profesional especializado