



000100

I. PROBLEMA JURÍDICO:

El problema jurídico consiste en establecer las acciones que corresponde adelantar con el fin de garantizar el debido cobro de acreencias a cargo de la Secretaría Distrital de Salud-Fondo Financiero Distrital de Salud incluida la resolución de salvedades contenidas en las actas de liquidación de contratos.

II. NORMATIVA APLICABLE:

Ley 1066 de 2006:

“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:

- 1. 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.*
- 2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.*
- 3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.*
- 4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.*

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.

7. Regularizar mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago las obligaciones pendientes con otras entidades públicas a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley."

"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.

Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

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 ..."

Ley 1437 de 2011:

"Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

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.***
- 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.”*

Decreto 397 de 2011:

“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.*

Artículo 2º.- *Competencias para adelantar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago.*

f) Derogado por el art. 45, Decreto Distrital 507 de 2013. (...)”

“Artículo 4º- Competencias para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera.

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE SALUD

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

(...)

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

Artículo 5º- Comité de Depuración Contable y saneamiento de Cartera. Se conformará de la siguiente manera:

(...)

2. - En las entidades del Sector Central de la Administración, lo integran, un delegado del Secretario (a) de Despacho, o del Director (a) de Departamento Administrativo o del Director (a) de Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica según sea el caso, el (la) Contador (a) de la entidad, y un delegado del área de origen que haya impuesto las acreencias. A las sesiones del mismo podrán asistir con voz pero sin voto un delegado de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de Dirección Distrital de Tesorería y/o un delegado de la Dirección Distrital de Contabilidad.

En las actas de Comité se consignará la recomendación al/la Alcalde/sa Local y/o al representante de la entidad del nivel central para aplicar o no, de acuerdo con el análisis realizado y la documentación presentada por el área responsable, la depuración o saneamiento contable y/o la remisión de las obligaciones no tributarias estudiadas en el mismo.

Parágrafo 1º. Se ordenará la depuración contable y saneamiento de cartera en los casos en que se determine su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo-beneficio sea desfavorable para las finanzas distritales en el Sector Central y en las Localidades, siempre que exista el fundamento normativo que autorice este tipo de depuración y saneamiento.

Parágrafo 2º. Cuando exista un Comité que entre los temas de su competencia tenga la depuración y saneamiento contable y de cartera, bien sea el Comité de Sostenibilidad Contable u otro, sólo se requerirá verificar que el mismo está conformado de la manera citada en este artículo, en cuyo caso no será necesaria la creación de un Comité de Depuración Contable y de Cartera.

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Parágrafo 3º. En el evento que no exista el Comité referido en el Parágrafo anterior, dentro del mes siguiente a la publicación del presente Decreto, las entidades antes mencionadas, así como las Alcaldías Locales, deberán conformar un Comité que dentro de sus atribuciones contemple los aspectos relativos a la depuración y saneamiento contable y de cartera.

Artículo 6º.- Principio de procedibilidad.

Para el cobro de las rentas o caudales públicos, la entidad acreedora será responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible, conforme con la legislación que regula el origen de la misma, así como, de establecer la legal ejecutoria del mismo, sin perjuicio del cobro de los títulos que provienen del deudor, como resulta ser el caso de las declaraciones tributarias presentadas por los contribuyentes y los demás títulos ejecutivos señalados en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional.

Entendiendo por obligación clara, expresa y exigible, lo siguiente:

Clara: Aquella que es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido.

Expresa: En el documento que contiene la obligación debe constar en forma nítida el crédito-deuda, sin que para ello haya que acudir a suposiciones.

Exigible: La obligación sea ejecutable, es decir, que puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de plazo o una condición o de estarlo ya se cumplió y tratándose de actos administrativos, que estos no hayan perdido su fuerza ejecutoria.

Artículo 7º- 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.

Artículo 8º. Determinación del debido cobrar.

Corresponde a esta etapa del proceso la verificación de las acreencias pendientes de pago a favor de las entidades de que trata el artículo segundo del presente Decreto. Esta etapa comprende la identificación de acreencias pendientes de pago, la exigibilidad de las mismas, la ocurrencia o existencia de hechos que den lugar a la interrupción o suspensión de la prescripción y la validación de los títulos ejecutivos correspondientes ...”

Decreto 507 de 2013:

“ARTÍCULO 42º. DIRECCIÓN FINANCIERA. Corresponde a la Dirección Financiera el ejercicio de las siguientes funciones:

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



(...)

3. Realizar el cierre financiero oportuno atendiendo los lineamientos internos y externos y la normatividad vigente, y la generación de informes que reflejen los resultados de la gestión financiera en sus diferentes temáticas que la conforman.

(...)

7. Realizar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago de las acreencias a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud. (...)"

III. ANÁLISIS JURÍDICO:

De conformidad con las normas legales, el recaudo de obligaciones a favor del tesoro público debe realizarse en forma ágil, eficaz, eficiente y oportuna, y en la medida en que la Secretaría Distrital de Salud-Fondo Financiero Distrital de Salud, de manera permanente tiene a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas y en desarrollo de las mismas deben recaudar rentas o recursos públicos en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, cuenta con la prerrogativa legal de la jurisdicción coactiva, efecto para el cual está también autorizada legalmente para ejercerla, conforme al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

El cobro coactivo es la facultad con que cuenta la administración para adelantar el cobro de los créditos a su favor, originados ya sea en multas, contribuciones, obligaciones contractuales, garantías, sentencias de condena y demás obligaciones que consten en un título que preste mérito ejecutivo. Dicha facultad de cobro coactivo de las obligaciones implica que la entidad cuenta con facultades para realizar investigaciones de bienes de los ejecutados ante entidades públicas o privadas, acceder a informaciones tributarias y decretar medidas cautelares sobre cuentas bancarias, crediticias o financieras y bienes de los implicados limitando así el dominio sobre los mismos. En la Secretaría Distrital de Salud, la competencia para adelantar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, de conformidad con el numeral 7 del artículo 42 del Decreto 507 de 2013, se encuentra a cargo de la Dirección Financiera

La prescripción es el modo de extinguir las obligaciones a favor del acreedor quien en el transcurso de un tiempo determinado en la ley no consiguió el pago de una obligación por parte del deudor. Al respecto, el artículo 817 del Estatuto Tributario, norma aplicable al proceso de cobro coactivo, establece que el término de prescripción de la acción de cobro es de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o de discusión. Los artículos 814, 818 y 841 señalan que el cómputo del término de prescripción de la acción de cobro puede ser objeto de interrupción o de suspensión.

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Mediante la Sentencia C-895 de 2009, la Corte Constitucional, definió: “La prescripción extintiva o liberatoria es la institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un derecho y a la correspondiente obligación, como consecuencia del paso del tiempo y de la pasividad de su titular en exigirlo por los cauces previstos en el ordenamiento, y halla sustento en los principios de seguridad jurídica, orden público y paz social.”

Las disposiciones anteriormente analizadas, permiten señalar que los presupuestos que se deben configurar y verificar para que opere el fenómeno de la prescripción dentro del proceso de cobro coactivo como modo de extinguir una obligación son: 1. Que se haya proferido un acto administrativo debidamente ejecutoriado en el cual se fije una obligación, 2. Que haya transcurrido el término fijado por la ley para la consolidación de la prescripción sin que el acreedor hubiese conseguido el pago de la obligación, y 3. Que el término no se encuentre suspendido.

IV. CONCLUSIÓN:

I. Actas de liquidación que cuentan con más de cinco (5) años desde su exigibilidad y respecto de las cuales no se ha adelantado la respectiva acción de cobro coactivo.

De conformidad con lo expuesto, en relación con las actas de liquidación que cuentan con más de cinco (5) años desde su exigibilidad y respecto de las cuales no se haya adelantado la respectiva acción de cobro coactivo, en la medida en que la prescripción es un modo de extinguir las obligaciones, que su ocurrencia afecta la exigibilidad de la obligación, lo que determina a su vez que ya no le sería dable al acreedor acudir a medidas coercitivas para la satisfacción de su crédito, se estaría simplemente en presencia de una obligación natural en los términos del artículo 1527 del Código Civil, que implica que ya no le sea posible al juez executor acudir a mecanismos legales coercitivos para obtener su satisfacción, razón por la cual resulta dable señalar que no sería viable realizar el cobro de manera coactiva de una obligación prescrita, pero si es posible recibir lo pagado en virtud de ésta cuando el recaudo de la obligación se debe a la autonomía de la voluntad del deudor.

En consecuencia y atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006 en concordancia con el Decreto 397 de 2011, la Administración deberá aplicar las medidas de saneamiento contable, a través del Comité de Saneamiento Contable de la entidad.

II. Actas de liquidación que se suscribieron con salvedades.

Frente a la segunda situación planteada, el Honorable Consejo de Estado se ha referido de la siguiente manera:

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE SALUD

1ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Concepto / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Objetivo / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Contenido. Salvedades

La liquidación es una operación administrativa que sobreviene a la finalización de un contrato, por cumplimiento del plazo anticipadamente, con el propósito de establecer, de modo definitivo, las obligaciones y derechos pecuniarias de las partes y su cuantía. La liquidación del contrato entonces, constituye su balance final o ajuste de cuentas, entre la administración contratante y el particular contratista, con miras a finiquitar de una vez por toda la relación jurídica obligacional. Siendo así, el acta de liquidación final deberá i) identificar el contrato, las partes, sus sucesores y los cesionarios si los hay; su objeto y alcance, ii) determinar el precio, su pago, amortización o modificación y oportunidades de pago, iii) señalar las actas pendientes de pago, la forma como se utilizó el anticipo y lo facturado el contratista, iv) establecer el plazo, las modificaciones de obligaciones, prórrogas, adiciones, suspensiones y reinicios y las sumas que quedan pendientes de cancelar. También en el acta las partes dan cuenta de las salvedades a que haya lugar de manera detallada y concreta.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el objetivo de la liquidación final de los contratos de la Administración y la oportunidad para formular las reclamaciones pertinentes, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de abril 10 de 1997, exp. 10608, reiterado en sentencia de marzo 9 de 1998, exp. 11101

LIQUIDACION DEL CONTRATO - Mecanismos / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Bilateral / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Unilateral / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Resolución motivada / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Delimita la controversia contractual / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DEL CONTRATO - Reservas

El Decreto 222 de 1983 Previó dos mecanismos de liquidación contractual, uno bilateral y a cargo de la entidad pública a través de resolución motivada, este último en caso de no haberse logrado el acuerdo, en ambos casos, a cargo de la administración. En caso de que el contratista manifieste su desacuerdo, dejará constancia en el acta de sus reservas. Lo anterior, se acompaña con lo dicho por esta Sala en oportunidades anteriores, relativo a la naturaleza bilateral del acta de liquidación del contrato, como expresión final de la autonomía de la voluntad de las partes en orden a la terminación de la relación contractual. Siendo así, el acta de liquidación final constituye plena prueba de la liquidación y las reservas contenidas en ella, además de demostrar la inconformidad, delimitan la controversia. Es por ello que el acta de liquidación final constituye el marco para evaluar el desequilibrio contractual y los incumplimientos, si estos llegaren a invocarse ante la jurisdicción.

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - SUBSECCION B Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., seis (06) de abril de dos mil once (2011)

Radicación Número: 25000-23-26-000-1994-00404-01(14823)

Actor: SOCIEDAD CONSTRUCCIONES SIGMA LIMITADA

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Referencia: ACCION CONTRACTUAL

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE SALUD

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 222 DE 1983. CONTRATO LIQUIDADO - Salvedades. No afectan la validez del acta de liquidación bilateral / SALVEDADES CONSIGNADAS EN EL ACTA DE LIQUIDACION BILATERAL – Eventos. Cabe la posibilidad de elevar judicialmente reclamaciones relacionadas con el contrato liquidado aún sin cuestionar la validez del acta de liquidación bilateral, en aquellos eventos en los cuales la parte interesada, en la misma, ha dejado expresa salvedad en relación con los puntos específicos de inconformidad frente a dicho corte de cuentas, caso en el cual puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa mediante la presentación de la respectiva demanda contractual

Teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, se considera lo siguiente:

1. En primer término, resulta procedente y necesario que las partes realicen una conciliación de cuentas con el fin de establecer de mutuo acuerdo y con la información resultante de la verificación previa de las obligaciones recíprocas y de los soportes relacionados con el cumplimiento de las mismas, los saldos pendientes a que hubiere lugar y el valor de los mismos. De dicha conciliación de cuentas, debe suscribirse un documento denominado **ACUERDO DE (SOBRE LAS) SALVEDADES** que debe contener la determinación de las obligaciones que las partes convengan en forma clara, expresa y exigible. Dicho acuerdo debe ser avalado por el DUES. De no cumplirse este Acuerdo por la parte obligada, se deberá iniciar la respectiva acción de cobro coactivo.
2. De no llegarse a un Acuerdo o no suscribirse el mismo, se debe adelantar la respectiva acción de cobro coactivo, en desarrollo de la cual, el sujeto pasivo de la misma podrá ejercitar y proponer las excepciones y pruebas, en virtud de su derecho de defensa y contradicción.

El presente concepto ¿se expide en los términos del artículo 28 de CPACA y por tanto no tiene efectos vinculantes.

Atentamente;

DARÍO TÉLLEZ CIFUENTES

Revisó: Abel Zapata / Asesor Externo - SDS

Proyectaron: Luz Inés Sandoval E. y Johan Parra Arrieta. / Abogados Contratistas OAJ.

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

