

3. La jurisdicción coactiva en el Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.

Guillermo Alfonso Maldonado Sierra⁶³

Resumen

Las necesidades recurrentes de financiamiento por parte del Estado colombiano en sus distintos niveles hacen imperativa la búsqueda de mecanismos de recaudo eficiente de recursos, ámbito en el cual cobra relevancia la jurisdicción coactiva. En el caso de Bogotá D.C., las facultades de cobro coactivo hacia los contribuyentes se han ejercido de vieja data por parte de la Tesorería del Distrito, y el Estatuto Orgánico de Bogotá D.C ha tenido una importante incidencia en su desarrollo, por cuanto ha otorgado de forma autónoma dichas facultades a algunas autoridades distritales específicas, y el Alcalde Mayor ha hecho uso de las atribuciones que allí se le reconocen, para distribuir las funciones de cobro coactivo en las entidades distritales, atendiendo a su carácter, misionalidad, estructura y necesidades concretas de cada entidad. Sin embargo, se ha evidenciado una tendencia creciente hacia su centralización, que responde a criterios de especialidad, experticia, austeridad y eficiencia.

Palabras clave: Autonomía territorial, Bogotá, Distrito Capital, Jurisdicción Coactiva, Obligaciones Tributarias, Obligaciones No Tributarias.

Abstract

The recurring financing needs of the Colombian State at its different levels make it imperative to search for efficient resource collection mechanisms, an area in

⁶³ Abogado especialista en derecho constitucional de la Universidad del Rosario, especialista en pedagogía y docencia universitaria de la Universidad la Gran Colombia, Magíster en Protección Social de la Universidad Santo Tomás (sede Bogotá D.C.), y Máster en Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia (España). Cuenta con más de quince años de experiencia en entidades del sector público. Actualmente se desempeña como profesional especializado de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. - Colombia. Correo electrónico: guillermomaldonado@usantotomas.edu.co

which coercive jurisdiction becomes relevant. In the case of Bogotá D.C., the powers of coercive collection from taxpayers have been exercised for a long time by the District Treasury, and the Organic Statute of Bogotá D.C has had a significant impact on its development, inasmuch as it has granted autonomously these powers to some specific district authorities, and the Mayor has made use of the attributions that are recognized therein, to distribute the functions of coercive collection in the district entities, according to their character, mission, structure and specific needs of each entity. However, there has been a growing trend towards centralization, which responds to criteria of specialty, expertise, austerity and efficiency.

Keywords: Bogotá, Capital District, Coercive Jurisdiction, Non-Tax Obligations, Tax Obligations, Territorial autonomy.

Sumario: I. Algunos antecedentes de la jurisdicción coactiva en Bogotá. II. Naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva; III. La jurisdicción coactiva en el Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.; IV. Distribución de la jurisdicción coactiva en las entidades distritales; V. Conclusiones.

Introducción

Una mirada en retrospectiva de la macroeconomía colombiana, permite caracterizarla como un escenario de serios momentos de crisis y apretones fiscales, breves periodos de bonanza por el *boom* en la cotización de algún *commoditie*, un incremento paulatino del déficit fiscal, recursos finitos para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, corrupción, falta de planeación y/o focalización para destinar recursos hacia los más necesitados, conflictos armados que demandan mayor gasto militar, entre otras variables que ponen al Estado colombiano en aprietos año tras año para obtener los ingresos que le permitan financiar su funcionamiento, cumplir con las inversiones

requeridas para el desarrollo económico y social, y honrar el pago de sus deudas⁶⁴.

Ante este panorama, el Estado no renuncia a sus formas tradicionales de financiamiento como son los impuestos, las contribuciones, entre otras, de donde surge para este la necesidad de lograr un recaudo eficiente que le permita cumplir con sus obligaciones no solo en el nivel nacional sino también en las entidades territoriales, en el marco de la soberanía fiscal del Congreso de la República y el esquema de competencia concurrente que debe existir entre aquel, las asambleas departamentales y los concejos municipales, para que el primero autorice la creación de tributos y los segundos ejerzan su autonomía y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley, como una expresión del equilibrio que debe existir entre la autonomía territorial y la unidad económica⁶⁵.

Lo anterior sin desconocer que el Estado también dispone de formas de financiamiento de origen no tributario, tales como el pago de multas, comparendos, contravenciones, sanciones etc., en las cuales el Estado con el objeto de prevenir conductas, educar y proteger al ciudadano en sus derechos y en los derechos de los demás y además disuadirlo, impone permanentemente sanciones administrativas pecuniarias en temas tales como convivencia ciudadana, movilidad, medio ambiente, salubridad, entre otros, que también exigen mecanismos de recaudo eficiente para el cumplimiento de sus objetivos.

Es aquí donde cobra suma importancia la existencia de una jurisdicción coactiva, ya que se constituye en una fuente adicional de financiamiento que tiene el Estado para lograr sus cometidos, circunstancia que no es ajena para el Distrito Capital, en la medida que también requiere de ingentes recursos para honrar sus compromisos constitucionales y legales con sus habitantes, por lo cual esta figura

⁶⁴ Ramírez Cardona, Alejandro. Hacienda Pública. Cuarta Edición. Editorial Temis. Bogotá D.C. – Colombia. 1998, pp. 27 y ss.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-101-22.

amerita un análisis exhaustivo a la luz de la relación que guarda con el Decreto Ley 1421 de 1993⁶⁶, mejor conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá.

Para estos fines, el presente artículo de reflexión se propone como objetivo principal analizar la incidencia del Estatuto Orgánico de Bogotá D.C en la estructuración y funcionamiento de la jurisdicción coactiva en el Distrito Capital. En desarrollo de este objetivo, se presentará un breve recuento histórico de la jurisdicción coactiva en Bogotá, y se examinará desde una perspectiva crítica cuál es la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva en Colombia, para luego abordar las menciones que el Estatuto hace sobre la misma. Posteriormente, se estudiará su impacto en la distribución actualmente existente de la jurisdicción coactiva entre las entidades distritales, y cuáles son las tendencias que allí se observan, para finalmente presentar unas conclusiones sobre este ejercicio.

El método empleado para el desarrollo de este análisis es preponderantemente deductivo, en razón a qué a partir de una serie de premisas o principios generales de orden constitucional, jurisprudencial, legal y reglamentario, se pretende deducir cómo es el funcionamiento, la estructuración de la jurisdicción coactiva en el Distrito Capital y su relación con el Estatuto, de todo lo cual se derivan unas conclusiones lógicas específicas sobre el tema.

Finalmente es menester referir que este artículo de reflexión es el resultado de la experiencia profesional del autor en el sector público, y se espera que contribuya dando paso al desarrollo de nuevos estudios sobre la jurisdicción coactiva en el Distrito Capital, con el ánimo de propender no solamente por la mejora continua en su funcionamiento, sino con el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue concebida.

⁶⁶ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

I. Algunos antecedentes de la jurisdicción coactiva en Bogotá

Desde sus orígenes en 1863, la Tesorería hace parte de la historia de la administración de la hacienda pública en Bogotá, pues tenía la responsabilidad de administrar la recaudación de ingresos a través de las rentas, impuestos, egresos y ordenación de pagos. Sin embargo, entre los años 1926 y 1942 la Tesorería hizo parte de la Secretaría de Hacienda, y luego funcionó como entidad autónoma dependiente del Concejo, por lo que la función de ordenar el gasto quedó en manos del Alcalde a través del Secretario de Hacienda y la de ordenar los pagos correspondió exclusivamente al Tesorero Municipal bajo el control del Concejo⁶⁷.

Posteriormente, el artículo 22 del Decreto Ley 3133 de 1968⁶⁸ dispuso que la Tesorería del Distrito volvería a formar parte de la administración de la Secretaría de Hacienda, y su inclusión como una dirección de dicha Secretaría se concretó con el Decreto 383 de 1993, que buscaba un manejo integral de la política económica distrital⁶⁹.

En materia de jurisdicción coactiva, desde la existencia institucional de la Secretaría de Hacienda de Bogotá a partir de la Ley 72 de 1926⁷⁰, en cuyo artículo 3 se dispuso que el Alcalde de Bogotá tendría un Secretario de Hacienda, es posible avizorar algunos antecedentes normativos, entre ellos, el Acuerdo 34 del mismo año⁷¹ del Concejo de Bogotá, que en su artículo 1 le asignaba a la Tesorería municipal *“la recaudación, manejo e inversión de todos los impuestos, contribuciones, servicios, rentas y en general, todas las sumas que por cualquier*

⁶⁷ SECRETARÍA GENERAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. *Archivo Distrital de Bogotá*. Fondos Documentales Públicos. Guía del Fondo Documental Secretaría de Hacienda, 2014, v.1., p. 9. Bogotá D.C., - Colombia.

⁶⁸ Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Sobre facultades al Municipio de Bogotá.

⁷¹ Reorgánico de la Tesorería Municipal

título deben pagarse al Municipio de Bogotá, así como la custodia de todos los bienes del municipio”.

Esta Tesorería estaba dividida en cinco secciones, entre ellas, la sección cuarta o de cobros que estaba conformada por dos Juzgados de Ejecuciones Fiscales, que funcionaban separadamente bajo la dependencia inmediata del Tesorero municipal; de conformidad con el artículo 25 *ídem*, estos jueces eran responsables de la totalidad de los reconocimientos que recibían para el cobro, responsabilidad que se suspendía en sus efectos mediante la “intimación del auto ejecutivo”, y cesaba del todo en sus efectos con la constancia de que se hubiere verificado el pago, o cuando se acreditaba que habiéndose practicado debidamente y en tiempo oportuno las correspondientes diligencias, el deudor resultaba insolvente, siempre que no se tratara del impuesto predial, y cuando se fallara alguna excepción favorable al ejecutado.

Años después, el Acuerdo 12 de 1957⁷² del Concejo de Bogotá modificó las funciones esenciales de la Tesorería del Distrito Especial de Bogotá, incluyendo en el literal c) del artículo 1 aquella concerniente a “*Liquidar y recaudar, en el tiempo señalado por los Acuerdos del Consejo, los impuestos distritales, y ocurrir (sic) a la jurisdicción coactiva, para el cobro oportuno en los casos de mora*”, para lo cual los Jueces de Ejecuciones Fiscales del Distrito, tenían la obligación de rendir cuentas del proceso de los juicios, como lo indicara las normas que para el efecto dicte la Contraloría del Distrito, según lo establecía el artículo 5 *ídem*.

Sucesivamente, el artículo 24 del Decreto Ley 3133 de 1968 señaló expresamente que el tesorero tendría jurisdicción coactiva delegable en los jueces de ejecuciones del distrito, norma que estuvo vigente hasta la expedición del Decreto-Ley 1421 de 1993.

⁷² Por el cual se determinan las funciones del Tesorero del Distrito Especial

Como se puede observar, durante gran parte del siglo XX la jurisdicción coactiva en Bogotá fue ejercida por los Jueces de Ejecuciones Fiscales, bajo la dirección de la Tesorería del Distrito Especial.

II. Naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva

La jurisdicción coactiva ha sido catalogada jurisprudencialmente como un privilegio exorbitante de la Administración, que la faculta para cobrar directamente y sin necesidad de intervención judicial las deudas a su favor, esto debido a la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente con los fines estatales⁷³.

Estas premisas deben articularse con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, que exige que la función administrativa sea ejercida, entre otros, bajo los principios de eficacia, economía y celeridad⁷⁴, lo cual se traduce en que los servidores públicos que tienen a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público realicen su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para su respectiva entidad.

Por ende, la naturaleza administrativa de la jurisdicción coactiva, la necesidad de que esté sujeta a todas las garantías fundamentales y la posibilidad de que los actos definitivos que expide sean controvertidos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, son asuntos que también han sido ampliamente debatidos y reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷⁵, de modo tal que no se puede predicar que los funcionarios públicos que la ejercen se encuentran investidos de función jurisdiccional alguna⁷⁶.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-666-00

⁷⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 3.

⁷⁵ Sentencias T-604-05, T-412-17, T-364-20, entre otras.

⁷⁶ Parra Ortiz, Harold Ferney. El Proceso Administrativo de Cobro Coactivo. Grupo Editorial Nueva Legislación. 2021. ISBN: 978-958-52652-7-1. Pág. 8-10

De otro lado, la jurisdicción coactiva también podría catalogarse como derivada del *ius puniendi* o derecho de sanción del Estado, el cual no solamente se expresa a través del derecho penal delictivo, sino en otros poderes del derecho administrativo sancionador⁷⁷, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en los que no se afecta la libertad física de las personas sino que se imponen otro tipos de sanciones cuyas normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad⁷⁸.

Concretamente, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006⁷⁹, con el ánimo de normalizar la cartera pública, se encargó de ratificar esa facultad de jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, de las entidades públicas que tengan a su cargo el ejercicio de manera permanente el desarrollo de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios, 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.

Agregando a lo anterior, la Ley 1437 de 2011⁸⁰ especificó algunos aspectos procedimentales para ejercer la prerrogativa de cobro coactivo de las entidades públicas, entre ellos: (i) el deber de recaudo de las obligaciones creadas a su favor (artículo 98); (ii) la definición de los documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado (artículo 99); (iii) las reglas básicas del procedimiento de cobro coactivo, prevalencia en la aplicación de reglas especiales en aquellos que las tengan, y aplicación supletoria del Estatuto Tributario, o en su defecto del

⁷⁷ Laverde Álvarez, Juan Manuel. La Sanción Administrativa. Perspectivas Contemporáneas. 1ª ed., Bogotá D.C., Editorial Legis, 2020, pp. 15 y ss.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2015.

⁷⁹ Reglamentado por el Decreto Nacional 4473 de 2006, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016.

⁸⁰ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Código General del Proceso (artículo 100); y (iv) la posibilidad de control jurisdiccional de los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito (artículo 101).

III. La jurisdicción coactiva en el Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, el principio de Estado unitario previsto en el artículo 1 de la Constitución Política, está limitado por el núcleo esencial o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible por el Legislador, y está constituido *“por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses”*⁸¹.

De este primer elemento, la Corte ha reconocido que forman parte los derechos preceptuados en el artículo 287 de la Constitución Política⁸², como son: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y; (iv) participar en las rentas nacionales, además de las atribuciones asignadas a las asambleas departamentales en su artículo 300, a los gobernadores en el artículo 305, a los concejos municipales en el artículo 313, y a los alcaldes en el artículo 315⁸³.

Por lo tanto, la Corte afirma que aunque la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, donde se podrán establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio

⁸¹ Sentencia C-380 de 2019.

⁸² Robledo Silva, Paula, La Autonomía Municipal en Colombia, 1ª ed., Bogotá D.C., Editorial Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 54 y ss.

⁸³ Sentencias C-535 de 1996, C-284 de 1997, C-579 de 2001, C-1258 de 2001, C-937 de 2010, C-035 de 2016, entre otras.

unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado, razón por la cual le corresponde al Legislador fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, los cuales no podrá sobrepasar.⁸⁴

En concordancia con todo lo anterior, el Constituyente del 91 previó que Bogotá Distrito Capital dispusiera de un régimen especial, para lo cual definió en el artículo 322 de la Carta Magna que “*su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios*”, en desarrollo de lo cual el Gobierno Nacional en uso de las facultades previstas en el artículo transitorio 41 constitucional, expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, en adelante, el Estatuto, que le reconoció a Bogotá la autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley⁸⁵.

En cuanto al régimen aplicable a Bogotá Distrito Capital, el artículo 2 del Estatuto establece que estará sujeto a: (i) el régimen político, administrativo y fiscal que para él se establece expresamente la Constitución, el mismo estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten; y (ii) en ausencia de lo anterior, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

Aplicando estas premisas a la definición y asignación de funciones a la estructura administrativa del Distrito Capital, se tiene entonces que goza de un amplio margen de autonomía, pues en su artículo 12 numeral 8 le asigna el Concejo la función de “*Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos*”, facultad que a su vez es concordante con la definida en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política.

⁸⁴ Sentencia C-535 de 1996.

⁸⁵ Ídem, artículo 1.

A su vez, el numeral 6 del artículo 38 del Estatuto reconoce en el Alcalde Mayor la atribución de *“Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas”*, prerrogativa que se articula con la prevista en el artículo 55 *ídem* para la concurrencia entre el Concejo y el Alcalde en la creación de entidades distritales, del modo en que se expresa a continuación:

(...) ARTICULO 55. CREACION DE ENTIDADES. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sub funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6o., el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas. (...)

Como se puede observar, la norma transcrita ratifica la facultad del Alcalde Mayor de asignar los negocios y asuntos de acuerdo a la naturaleza y afinidades de cada una de las entidades distritales, función que adquiere relevancia al momento de analizar cómo se encuentra distribuida la jurisdicción coactiva en el Distrito Capital, pues el Estatuto hizo algunas menciones específicas sobre esta atribución en el artículo 153, para precisar que *“El establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones en el Distrito se regirán por las normas vigentes sobre la materia con las modificaciones adoptadas en el presente estatuto”*.

Más aún, en ese aspecto el numeral 14 del artículo 38 del Estatuto, le atribuye al Alcalde Mayor la función de *“asegurar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales del erario y decretar su inversión con arreglo a las leyes y acuerdos”*.

Del mismo modo es posible encontrar esta facultad en el artículo 161 *ídem*, como una potestad de la Administración Tributaria, que a su vez comprende la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales, ámbito bajo el cual adicionalmente facultó a la Administración Distrital para *“celebrar contratos de fiducia, encargo fiduciario y otros de naturaleza comparable, que tengan por objeto el cobro de las deudas fiscales. Dichos convenios se celebrarán con entidades públicas o privadas autorizadas para efectuar esta clase de operaciones”*.

Para efectos de lo anterior, el artículo 162 del Estatuto hizo una remisión expresa a las normas del Estatuto Tributario Nacional, para las cuestiones referentes al *“procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos”*, conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de Distrito.

Adicionalmente, el artículo 169 *ídem* fue más específico en otorgar jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, a las entidades descentralizadas, incluyendo las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, aclarando que para estos fines *“la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados”*.

En la misma línea, el artículo 91 del Estatuto facultó a los alcaldes locales para imponer sanciones económicas y demás que prevean las disposiciones urbanísticas vigentes, a quienes sin autorización ocupen por más de seis (6) horas las vías y los espacios públicos con materiales o desechos de construcción, hasta de un salario mínimo mensual por cada día de ocupación de la vía o espacio público, especificando que como funcionarios de jurisdicción coactiva, los alcaldes pueden *“retener y rematar los bienes y cubrir con su valor los gastos que hayan demandado las labores de limpieza y el monto de la multa”*.

A su vez, el artículo 109 *ídem* atribuyó al Contralor Distrital, además de sus funciones constitucionales, aquella consistente en *“Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso y recaudar su monto, para lo cual podrá ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos”*.

Hasta este punto es posible concluir que el Estatuto ha otorgado de forma autónoma facultades de jurisdicción coactiva a algunas autoridades distritales específicas, lo cual no quiere decir que las demás entidades de los niveles central, descentralizado y el de las localidades no dispongan de tal atribución, pues como ya se evidenció, el marco normativo general de la jurisdicción coactiva les obliga a ejercer esa jurisdicción cuando tengan obligaciones exigibles a su

favor, aspecto que sin embargo se somete a la distribución que a nivel distrital se haga sobre el particular.

A manera de ejemplo, esta autonomía fue ampliamente ratificada en el Concepto 2017IE4666 del 09-03-2017, expedido por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, en el cual se abordó como problema jurídico si la única dependencia distrital que puede adelantar funciones de cobro coactivo de acreencias no tributarias es la Dirección Distrital de Tesorería, por delegación del Alcalde según lo autoriza el artículo 91 de la Ley 136 de 1994⁸⁶, quien a su vez es la única autoridad que detenta dicha facultad, o si es viable que se asigne dicha función a una entidad distrital diferente, ante lo cual se concluyó que dada la autonomía y el régimen especial del Distrito Capital, sí era posible esto último a través de decreto distrital.

IV. Distribución de la jurisdicción coactiva en las entidades distritales

Como ya se mencionó, en ejercicio de la autonomía territorial y de las facultades anteriormente mencionadas, mientras que el Concejo es competente para determinar la estructura de la Administración Central y asignar las funciones básicas de las entidades distritales, el Alcalde Mayor tiene un amplio margen de maniobra para distribuir los negocios y asuntos entre las entidades distritales de acuerdo con su naturaleza y misionalidad.

No obstante, en materia de jurisdicción coactiva es imperativo diferenciar las obligaciones tributarias de las obligaciones no tributarias. En cuanto a las primeras, cabe recordar que el artículo 338 de la Constitución Política define, entre otros, que *“en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”*.

⁸⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

De este modo, el Distrito Capital goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y en ese ámbito le corresponde al Concejo Distrital reformar o eliminar tributos, impuestos y sobretasas, ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos⁸⁷.

Es así que de conformidad con el artículo 7 del Decreto Distrital 352 de 2002⁸⁸, los siguientes impuestos se encuentran vigentes en el Distrito Capital y son rentas de su propiedad: (i) Impuesto predial unificado; (ii) Impuesto de industria y comercio y el complementario de avisos y tableros; (iii) Impuesto sobre vehículos automotores; (iv) Impuesto de delineación urbana; (v) Impuesto de azar y espectáculos; (vi) Impuesto al consumo de cerveza, sifones y refajos; (vii) Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera; (viii) Sobretasa a la gasolina motor; (ix) Sobretasa al ACPM; (x) Impuesto del fondo de pobres; (xi) Impuesto de lotería foráneas; (xii) Impuesto sobre premios de lotería; y (xiii) Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

De otro lado, el párrafo de la norma en mención también relaciona los impuestos departamentales o nacionales, que, si bien no administra directamente el Distrito Capital de Bogotá, es propietario de un porcentaje o participación, como son: (i) Impuesto a los espectáculos públicos con destino al deporte; (ii) Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de origen nacional; (iii) Impuesto de registro y anotación; y (iv) Impuesto global a la gasolina.

⁸⁷ Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 12 numerales 1º. y 3º.

⁸⁸ Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital

Bajo ese entendido, la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C a través del Decreto Distrital 289 de 2021⁸⁹, expidió el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital, el cual es de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos de los sectores Central y Localidades de la Administración del Distrito Capital, 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, aclarando en el parágrafo de su artículo 1 que las entidades y organismos distritales del sector descentralizado funcionalmente o por servicios, podrán aplicarlo mientras adoptan su propio reglamento.

El artículo 2 de la norma en referencia determinó que el proceso administrativo de cobro de rentas distritales tiene tres etapas, a saber: (i) determinación del debido cobrar; (ii) cobro persuasivo; y (iii) cobro coactivo. En lo atinente a las obligaciones tributarias en mora, el artículo 7 *ídem* dispuso que su cobro persuasivo le corresponde a la Oficina de Cobro Prejurídico de la Subdirección de Cobro Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, mientras que el artículo 9 *ibidem* señaló que el cobro coactivo de dichas obligaciones es 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.

En la actualidad, los procesos de cobro coactivo a cargo de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, también se rigen por lo dispuesto en el Manual de Administración y Cobro de Cartera expedido a través de la Resolución No. SDH-000247 del 07 de julio de 2022⁹⁰, en el cual se señala el procedimiento que esa dirección y sus dependencias deben seguir para el cobro

⁸⁹ Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

⁹⁰ 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

de las obligaciones tributarias y no tributarias a favor de las entidades de los sectores central y localidades de la administración distrital.

Esta distribución de competencias es apenas lógica, ya que atiende a unos criterios históricos de especialidad, experticia y centralización de esas funciones en una sola entidad, como es la Secretaría Distrital de Hacienda, en razón a que el artículo 161 del Estatuto le atribuye a la administración tributaria del Distrito Capital la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales, siendo dicha Secretaría la entidad responsable de la formulación, orientación, coordinación y ejecución de las políticas tributarias, presupuestales, contables y de tesorería⁹¹.

Ahora bien, en relación con las obligaciones no tributarias hay que indicar que sucede todo lo contrario, por cuanto existe cierta dispersión de competencias entre diferentes entidades distritales, dada la naturaleza, exigibilidad, variabilidad de los sujetos activos y pasivos de dichas obligaciones, sus hechos generadores, los avances sociales y tecnológicos, entre otros, por cuanto aquellas pueden derivarse de: (i) el Código Nacional de Policía y Convivencia; (ii) aspectos contractuales, tales como cláusulas penales, multas y liquidaciones del contrato; (iii) contravenciones urbanas; (iv) costas procesales; (v) multas en procesos disciplinarios; (vi) cobro de incapacidades; (vii) violación de normas ambientales; (viii) reintegros ; (ix) incumplimiento de requisitos de establecimientos comerciales; (x) vigilancia de proyectos de construcción; (xi) tasas retributivas; (xii) tasas por uso de aguas subterráneas, entre otras⁹².

Es por ello que, para el cobro persuasivo de estas obligaciones, el artículo 10 del Decreto Distrital 289 de 2021 definió las siguientes reglas:

⁹¹ Acuerdo Distrital 257 de 2006, artículo 62, literal e).

⁹² Cfr. <https://antiguoportal.shd.gov.co/shd/cobro-direccion>

- (...) a) *La competencia para adelantar las actividades de cobro persuasivo estará a cargo de la entidad del sector central o localidad acreedora que expide el título ejecutivo; no obstante, la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda podrá asumir esta competencia, de manera gradual y selectiva, previa realización de los respectivos estudios técnicos.*
- b) *La competencia para adelantar las actividades de cobro persuasivo de las multas por infracciones al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana corresponde a la Subsecretaría de Gestión Institucional de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. La Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda podrá asumir esta competencia, de manera gradual y selectiva, previa realización de los respectivos estudios técnicos.*
- c) *La Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro adelantará las gestiones del cobro persuasivo respecto de las obligaciones no tributarias a favor de la Secretaría Distrital de Hacienda.*
- d) *La Dirección Financiera de la Secretaría Distrital de Salud tendrá la competencia funcional para el cobro de las obligaciones a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud.*
- e) *Corresponde a la Dirección de Gestión de Cobro de la Secretaría Distrital de Movilidad adelantar el trámite de cobro de las obligaciones dinerarias a su favor. (...)*

Sin embargo, el artículo 12 de la norma en cita indicó que el cobro coactivo de las acreencias no tributarias, es 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, salvo que esta función se haya asignado mediante norma a otra Entidad, tal como ocurre con la Secretaría Distrital de Movilidad, entidad que dispone de una Dirección de Gestión de Cobro, que a su vez hace parte de la Subsecretaría de Gestión Jurídica, encargada de hacer

efectivas las obligaciones moratorias a favor de dicha entidad, según lo establece el numeral 5 del artículo 36 del Decreto Distrital 672 de 2018⁹³.

De manera que existe una tendencia hacia la centralización en la asignación de funciones para el cobro persuasivo y coactivo de las acreencias a favor de la administración distrital hacia la Secretaría Distrital de Hacienda, lo cual obedece, entre otros, a las disposiciones que sobre el particular se han proferido en los Planes Distritales de Desarrollo de los últimos dos cuatrienios. Concretamente, el Plan del cuatrienio 2016-2020 aprobado por el Concejo Distrital mediante el Acuerdo 645 de 2016⁹⁴, dispuso en su artículo 121 lo siguiente:

(...) Artículo 121. Gestión de cobro y depuración de cartera. Para fortalecer la gestión de cobro, la Administración Distrital podrá concentrar la actividad de cobro coactivo, en relación con las acreencias a favor de las entidades distritales del sector central y sector descentralizado por servicios. Esta concentración se realizará de manera gradual y selectiva.

En términos de eficiencia institucional, se deberán implementar planes de depuración y saneamiento de cartera de cualquier índole a cargo de las entidades distritales, mediante la provisión y castigo de la misma, en los casos establecidos por el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

Así mismo se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá para realizar la venta de la cartera de las entidades del nivel central del Distrito. (...)

⁹³ Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad y se dictan otras disposiciones

⁹⁴ Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"

Siguiendo con esa misma línea, el artículo 38 del Plan Distrital de Desarrollo del cuatrienio 2020-2024, aprobado por el Concejo Distrital mediante el Acuerdo 761 de 2020⁹⁵, ratificó las anteriores premisas, de este modo:

(...) Artículo 38. Gestión de cobro y movilización de cartera. Para fortalecer la gestión de cobro de las acreencias a favor de las entidades distritales del nivel central y de las localidades, la administración distrital podrá asumir la actividad de cobro persuasivo y coactivo, en relación con las acreencias a favor de las entidades distritales del sector central y del sector descentralizado por servicios, previa realización de los respectivos estudios técnicos.

Parágrafo. Se autoriza a las entidades de la administración central y a los establecimientos públicos del distrito capital para que una vez transcurridos los 180 días de que trata el artículo 66, inciso 2 de la Ley 1955 de 2019 podrán realizar la enajenación de la cartera de acreencias. Así mismo, las entidades distritales podrán enajenar la cartera de naturaleza coactiva a la Central de Inversiones S.A - CISA, siguiendo los lineamientos establecidos en el inciso 4 del artículo 66 de la Ley 1955 de 2019. (...)

Nótese entonces que la concentración en la gestión de cobro de las acreencias a favor de las entidades distritales hacia la Secretaría Distrital de Hacienda, viene abarcando paulatinamente de manera amplia tanto las obligaciones tributarias como las no tributarias, en sus fases de cobro persuasivo y coactivo, desde las entidades del sector central, del sector descentralizado y las localidades, con la consecuente posibilidad de enajenar cartera a entidades especializadas en su cobro.

⁹⁵ Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

Esta tendencia no solamente es armónica con la autonomía territorial, administrativa y el régimen especial del Distrito Capital, reconocida por la Constitución, la jurisprudencia y la ley, que faculta al Alcalde Mayor, entre otros, para asignar los negocios y asuntos de acuerdo a la naturaleza y afinidades de cada una de las entidades distritales⁹⁶, sino también con lo interpretado recientemente en este aspecto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-043 de 2023, donde el Alto Tribunal fue enfático al concluir que el legislador al momento de asignar funciones de cobro coactivo a una entidad, debe tener en cuenta que exista un acoplamiento de dicha función con su misión institucional, pues no se puede perder de vista que esta función es meramente administrativa y por ende debe estar en línea con sus objetivos institucionales.

En el caso de la Secretaría Distrital de Hacienda, es claro que a la luz de lo dispuesto en el Decreto Distrital 601 de 2014⁹⁷ y sus modificaciones, es la entidad distrital que por excelencia cuenta con todo el andamiaje institucional para ejercer las funciones de cobro coactivo tanto en su fase persuasiva como en su fase coactiva, en obligaciones tributarias y no tributarias, al punto que dispone de una Dirección Distrital de Cobro, que a su vez está conformada por la Subdirección de Cobro Tributario y la Subdirección de Cobro No Tributario, con sus respectivas oficinas de apoyo, las cuales además cuentan con toda la experiencia, capacidades administrativas y trayectoria necesaria para asumir paulatinamente las funciones de cobro coactivo que otrora estaban a cargo de otras entidades distritales.

Aunado a lo anterior, al catalogar la función de cobro coactivo como una labor administrativa, imperativamente debe atenderse lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, esto es, que se encuentre al servicio de los intereses

⁹⁶ Decreto-Ley 1421 de 1993, artículo 38 numeral 6.

⁹⁷ Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones

generales y se desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Ahora bien, en relación con los principios de eficacia y economía, los numerales 11 y 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, los definieron del modo en que se expresa a continuación:

(...) 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. (...)

A nivel distrital, es importante mencionar el artículo 8 del Acuerdo Distrital 257 de 2006⁹⁸, en donde se establece la reducción de los costos administrativos como una concreción de los principios de economía y celeridad:

(...) Artículo 8°. Economía y Celeridad. La actuación de la Administración Distrital procurará que los procedimientos se utilicen para agilizar las decisiones, que los procesos se adelanten en el menor tiempo y costo posibles, facilitando a la ciudadana y al ciudadano sus gestiones ante la Administración, exigiendo para ello sólo los requisitos legales. (...)

⁹⁸ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

Específicamente, el Acuerdo Distrital 761 de 2020 les exige a las entidades distritales 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 39. Depuración de cartera. En términos de eficiencia institucional y siguiendo los criterios legales en materia de remisión de deudas, prescripción, 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, mediante el castigo de la misma, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura. (...)

Adicionalmente, este criterio de costo-beneficio se encuentra reiterado en el artículo 21 Decreto Distrital 289 de 2021, 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: (...)
(...) f) Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente. (...)

De lo anterior se infiere que el ejercicio de la jurisdicción coactiva en el Distrito Capital supone un reto complejo, ya que no solamente debe buscar que los procedimientos que adelanta logren su finalidad, sino que aquella labor se haga en un marco de austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo, recursos, y al mismo tiempo con la más alta calidad en sus actuaciones en aras de proteger los derechos de las personas.

V. Conclusiones

El Estatuto Orgánico de Bogotá D.C se encargó de desarrollar lo previsto en la Constitución Política en cuanto a la definición de un régimen especial para el Distrito Capital, especificando las funciones que el Concejo Distrital, el Alcalde Mayor y demás autoridades distritales les corresponde asumir en virtud de la autonomía territorial y su núcleo esencial amparado por la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En ese ámbito, el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor han concurrido para sentar las bases generales de la estructuración y el funcionamiento de la Administración Distrital; el primero para determinar su estructura y asignar las funciones básicas de las entidades distritales, y el segundo para asignar los negocios y asuntos de acuerdo a la naturaleza y afinidades de cada una de las entidades distritales.

Adicionalmente, el Estatuto ha otorgado de forma autónoma facultades de jurisdicción coactiva a algunas autoridades distritales específicas, y ha tenido incidencia directa para que el Alcalde Mayor haga uso de las facultades que allí se le reconocen, para distribuir las funciones de cobro coactivo en las entidades distritales, de acuerdo con la misionalidad, estructura, experticia y necesidades concretas de cada entidad.

Bajo ese marco normativo, en el caso de las obligaciones tributarias, las funciones de cobro coactivo han venido siendo atribuidas a la Secretaría Distrital de Hacienda, mientras que para las obligaciones no tributarias, si bien en principio existía cierta dispersión de las facultades de cobro coactivo en diferentes entidades distritales, los avances normativos recientes han permitido evidenciar que existe una tendencia hacia la centralización de la misma en la Secretaría Distrital de Hacienda, salvo lo exceptuado para los sectores de salud y movilidad, en los cuales el Alcalde Mayor decidió que las entidades cabeza de dichos sectores continuaran ejerciendo directamente esta prerrogativa en sus fases persuasiva y coactiva.

Esta tendencia obedece, entre otros, a unos criterios de especialidad, experticia y centralización de esas funciones en una sola entidad, como es la Secretaría Distrital de Hacienda, entidad que históricamente junto a la Tesorería Distrital han detentado las facultades de jurisdicción coactiva en Bogotá, y que conforme a su estructura administrativa definida en el Decreto Distrital 601 de 2014, cuenta con la experiencia, capacidades administrativas y trayectoria necesaria para asumir paulatinamente las funciones de cobro coactivo que otrora estaban a cargo de otras entidades distritales.

También responde al carácter administrativo que se le atribuye a la jurisdicción coactiva, que le exige plena observancia de lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, es decir, procurar que los procesos de cobro coactivo logren su finalidad, y que se desarrollen en un marco de austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo, recursos, y al mismo tiempo con la más alta calidad en sus actuaciones en aras de proteger los derechos de las personas.

Bibliografía

Corte Constitucional. Sentencia C-535-96.

Corte Constitucional. Sentencia C-284-97.

Corte Constitucional. Sentencia C-666-00.

Corte Constitucional. Sentencia C-579-01.

Corte Constitucional. Sentencia C-1258-01.

Corte Constitucional. Sentencia T-604-05.

Corte Constitucional. Sentencia C-937-10.

Corte Constitucional. Sentencia C-699-15.

Corte Constitucional. Sentencia C-035-16.

Corte Constitucional. Sentencia T-412-17.

Corte Constitucional. Sentencia C-380-19.

Corte Constitucional. Sentencia T-364-20.

Corte Constitucional. Sentencia C-101-22.

Corte Constitucional. Sentencia C-043-23.

Laverde Álvarez, Juan Manuel. La Sanción Administrativa. Perspectivas Contemporáneas. 1ª ed., Bogotá D.C., Editorial Legis, 2020.

Parra Ortiz, Harold Ferney. El Proceso Administrativo de Cobro Coactivo. Grupo Editorial Nueva Legislación. 2021. ISBN: 978-958-52652-7-1.

Ramírez Cardona, Alejandro. Hacienda Pública. Cuarta Edición. Editorial Temis. Bogotá D.C. – Colombia. 1998.

Robledo Silva, Paula, La Autonomía Municipal en Colombia, 1ª ed., Bogotá D.C., Editorial Universidad Externado de Colombia, 2010.

Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. Dirección Jurídica. Concepto 2017IE4666 del 09-03-2017.

Secretaría General del Distrito Capital de Bogotá. Archivo Distrital de Bogotá. Fondos Documentales Públicos. Guía del Fondo Documental Secretaría de Hacienda, 2014, v.1. Bogotá D.C., - Colombia.

Secretaría General del Distrito Capital de Bogotá. Archivo Distrital de Bogotá. Fondos Documentales Públicos. Guía del Fondo Documental Junta de Hacienda, 2014, v.1. Bogotá D.C., - Colombia.