



**MEMORANDO**

Bogotá D.C., 6 de Agosto de 2018

Para:

**JULIAN TORRES JIMÉNEZ**

Director Técnico Transferencias Monetarias Condicionadas  
Dirección Técnica Transferencias Monetarias Condicionadas

De: Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Concepto jurídico sobre la viabilidad de realizar los cobros coactivos a beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas

En atención a su solicitud, elevada mediante memorando M-2018-4200-000368 del 6 de julio de 2018, en la que requiere emitir concepto sobre la viabilidad de realizar los cobros coactivos a las personas que recibieron indebidamente transferencias monetarias condicionadas por menores de 18 años que se encontraban fallecidos; emito el respectivo concepto en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES**

En el Memorando M-2018-4200-000368 del 6 de julio de 2018, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, señala las actuaciones realizadas como mecanismos de mejoramiento del hallazgo al programa Más Familias en Acción efectuado por la Contraloría General de la Republica en la vigencia 2011.

Dentro de las acciones que contempló el programa para el reintegro de los dineros desembolsados a las familias que indebidamente recibieron las transferencias monetarias condicionadas por menores de 18 años que se encontraban fallecidos, se encuentra el cobro persuasivo mediante el cual se invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones.

En la presente vigencia, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas a través del Centro de Atención Telefónica CAT, realizó una campaña para contactar a las 821 personas que se encuentran incluidas en la base de datos de cobros persuasivos.

Los resultados fueron los siguientes:

Tipificación	No. personas
Personas con Saldo a favor de DPS	821
Personas con número de contacto	691
Personas que por distintas causas no atendieron la llamada al número de contacto	629
Personas a las que se les realizó la encuesta de la campaña de reintegro	62
Personas que accedieron a reintegrar los recursos	6



En resumen, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas considera que la campaña no fue exitosa ya que tan solo 6 personas accedieron a reintegrar los recursos, lo que equivale \$395.000 de los \$298.042.400

Por tal motivo, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, realiza la siguiente solicitud:

*"solicitamos a la Oficina Jurídica conceptúe sobre la procedibilidad de llevar a cabo cobro coactivo a los beneficiarios que aún no han reintegrado el valor de los incentivos pagados de más por el Programa Más Familias en Acción y cobrados por los beneficiarios"*

En este orden de ideas, procede la Oficina Asesora Jurídica a emitir el respectivo concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Antecedentes.

Esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto emitido el 23 de mayo de 2012 mediante memorando 20121900156731, en respuesta a la solicitud efectuada con el oficio 20123100041993 del 18 de abril de 2012 por la doctora Martha Monroy García, coordinadora del grupo de trabajo de Familias en Acción de la época, aclaró los mecanismos para intentar el recaudo de los dineros pagados, diferenciando el motivo de la situación en la que se presentó la pérdida dineraria.

En ese momento se señaló que si el origen del detrimento devenía de la comisión de un hecho delictivo, el mecanismo a través del cual era procedente el resarcimiento del daño y eventualmente la recuperación del dinero pagado era el incidente de reparación dentro del proceso penal correspondiente. Bajo este supuesto, la Oficina Asesora Jurídica, previo al inicio de la acción penal, revisaba los casos remitidos por el grupo de trabajo de Familias en Acción de la época a fin de verificar la concurrencia de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y posible culpabilidad necesarios para interponer las correspondientes denuncias penales.

Si no se encontraban acreditados los elementos anteriores, debían utilizarse los mecanismos de cobro coactivo.

En efecto, en el memorando 20121900156731, se indicó lo siguiente:

*"En aquellos casos donde no se evidencia acción criminal concreta en falsedad de documentos o soportes para la Acreditación de los requisitos para acceder a las transferencias condicionadas, es decir en los casos de beneficiarios que no evidenciaron soportes, **la entidad podría hacer la recuperación de los dineros pagados mediante el proceso de cobro coactivo, pero para tal uso de este proceso administrativo se debe contar con un título base de ejecución, el cual deberá ser expedido por el programa de familias en acción, mediante acto administrativo donde consagre el título base de ejecución**".(Negrilla y subraya fuera de texto)*

Esta indicación fue reiterada por esta Oficina Asesora Jurídica en el memorando 20131900082971 del 15 de febrero de 2013, donde se señaló:

*"C. Cobro Coactivo. En aquellos casos donde el programa no evidencie ninguna conducta constitutiva de un hecho delictivo, y luego de culminar el proceso de certificación de la situación acaecida, así como la identificación de recursos indebidamente girados, podría intentarse la recuperación de los dineros mediante el proceso de cobro coactivo. Para lo anterior, **el Programa debe constituir el respectivo título base de ejecución, mediante la expedición de un acto administrativo donde se registre la obligación en cada uno de los beneficiarios de los recursos**."*

*Para los anteriores efectos, la Dirección de Ingreso Social, cuenta con los grupos de trabajo creados mediante resoluciones 01519 de 2012, y 1468 de 2012. Una vez culminado el proceso, toda la información con los datos consolidados por cada uno de los casos detectados, deberá remitirse debidamente*



*organizada por cada expediente, para que en los casos en los que proceda la recuperación de recursos, la Oficina Asesora Jurídica, cuente con la información necesaria para interponer las acciones previamente señaladas". (Negrilla y subraya fuera de texto)*

Bajo el anterior contexto, esta Oficina Asesora Jurídica reitera la importancia de la constitución del título base de ejecución por parte del programa como requisito indispensable para realizar el proceso de cobro coactivo.

## **2. Recomendaciones para iniciar el proceso de cobro coactivo.**

De conformidad con el artículo 6 de la Resolución 1795 de 2016, la competencia funcional para ejercer la facultad de cobro coactivo frente a las tasas o contribuciones, multas y demás obligaciones a favor de Prosperidad Social, corresponde al Grupo de Representación Extrajudicial, Judicial y Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con el numeral 40 del artículo 14 del Decreto 2559 de 2015, y en atención a la Resolución 083 del 19 de enero de 2016.

En este sentido, para garantizar la efectividad de la etapa de cobro coactivo por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas debe revisar previamente para cada caso particular el cumplimiento de los siguientes requisitos frente al título ejecutivo señalados en el artículo 8 de la Resolución 1795 de 2016; a saber:

- a. Que los títulos ejecutivos que se pretenden hacer valer en el proceso de cobro coactivo contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible de pagar una suma líquida de dinero a favor del Tesoro Público y estos se encuentren debidamente notificados y en firme.
- b. Que en los títulos ejecutivos se indiquen los datos completos de los ejecutados, nombre o razón social, identificación, tipo de obligación, individual, solidaria o conjunta, señalar al responsable de la obligación, bien sea persona natural o jurídica.
- c. Que exista coherencia entre la parte considerativa y la resolutive de los títulos ejecutivos.
- d. Que en los actos administrativos que contienen los títulos ejecutivos, se haya respetado el debido proceso señalando en las notificaciones de las decisiones los recursos que procedían y ante quién se pueden interponer.
- e. Que cuando se hayan interpuesto recursos contra los títulos remitidos para su cobro, enviar copia legible de las providencias que resolvieron los recursos debidamente notificadas.

De igual forma, los títulos ejecutivos que se pretende ejecutar, no deben encontrarse inmersos en ninguno de los eventos señalados en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011; en especial el alusivo a los cinco (5) años de inactividad de la autoridad contados a partir de la firmeza de los actos administrativos de conformidad con lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario.

De este modo, si los títulos cumplen con las condiciones señaladas en líneas precedentes deben remitirse al Grupo de Representación Extrajudicial, Judicial y Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 8 de la Resolución 1795 de 2016 para que esta dependencia avoque conocimiento e inicie el respectivo proceso. En caso contrario, lo procedente es la depuración contable de las respectivas obligaciones, en las condiciones que se señalan a continuación.

## **3. Depuración contable.**

El saneamiento contable es un procedimiento utilizado para depurar la información financiera y determinar la existencia real de bienes, derechos y obligaciones a favor del Estado. En este sentido, el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014 señala las condiciones por las cuales las entidades públicas



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2018-1400-004538

Fecha: 06/08/2018

pueden depurar los valores a fin de que los estados financieros revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad. La norma en comento señala:

**"Artículo 59. Saneamiento contable.** Las entidades públicas adelantarán, en un plazo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable de las obligaciones, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio, depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuere el caso, a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley.

Para tal efecto la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

- a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad;
- b) Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva;
- c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción o caducidad;
- d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago;
- e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos;
- f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate."

De igual manera, el parágrafo 4º del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015 señala los eventos en que la cartera es de imposible recaudo por la prescripción o caducidad de la acción, por la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada. Frente a estos eventos es pertinente recordar que mediante el Decreto 445 de 2017 se reglamentó la depuración de cartera de imposible recaudo en las entidades públicas del orden nacional.

Ahora bien, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 1552 de 8 de marzo de 2004, señaló respecto a las características del proceso de saneamiento contable, lo siguiente:

**"(...) A través de este procedimiento el legislador autoriza a castigar las obligaciones a favor del Estado, estableciendo para tal efecto causales taxativas en razón de la antigüedad de la cuenta, la cuantía, la exigibilidad del acto administrativo o aquellas cuyo estudio arroje que la relación costo - beneficio es negativa.**

Son, entonces, varias las causales para proceder al saneamiento contable de las cuentas de una entidad, algunas de las cuales coinciden con las causales que jurídicamente dan lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo (pérdida de fuerza ejecutoria). En este caso, no se presenta, a juicio de la Sala, inconveniente alguno de interpretación pues cuando el área financiera y contable o el grupo de ejecución coactiva, adviertan que el acto perdió fuerza ejecutoria o que operó la prescripción deberá

A



informarlo para que se proceda en forma simultánea al archivo del expediente, independientemente de la responsabilidad fiscal o disciplinaria que pueda caberle a los funcionarios respectivos.

· La depuración y castigo de dichas cuentas implica que estas desaparecen definitivamente de los registros contables previo estudio las razones que motivan la decisión, las cuales deberán estar debidamente soportadas.

· La depuración de los registros contables y el decreto del archivo del expediente de cobro coactivo de obligaciones exigibles jurídicamente, pero económicamente improcedentes por el **costo de los procesos coactivos, significan un desistimiento de la acción y, a la postre, la extinción de la misma por el paso del tiempo.**

· En este último caso, la sala recomienda, tal y como lo ha hecho la Contaduría, que cada entidad defina la política que se implementará en esta materia y se determine un sistema que le permita al Estado recibir el pago o los pagos que hagan los deudores de obligaciones naturales, que por motivos de contratación o de historia crediticia necesiten o quieran voluntariamente sanear la obligación con la entidad". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Como se observa, en el sistema normativo colombiano no es viable ejercer los derechos de cobro, cuando los derechos u obligaciones carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago; o cuando no es posible imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos; o cuando operaron los fenómenos de prescripción o caducidad, hecho que afecta la exigibilidad de los derechos u obligaciones.

Adicional a las anteriores causas, tampoco es viable realizar acciones de cobro coactivo, cuando la relación costo-beneficio es negativa, es decir, cuando el monto que razonablemente se estima será recaudado, resulte inferior al valor de los costos en que incurriría la administración para lograr el recaudo correspondiente.

Sobre esta última causal es pertinente precisar que la relación costo beneficio se obtiene como resultado de un estudio detallado del caso particular de los costos de gestión de cobro, en los que se incluyen los siguientes criterios: antigüedad de la partida, requerimientos de personal, costos de procedimientos operativos y legales, y tiempo de duración del proceso.

A manera ilustrativa, toda vez que se desconocen cuáles son los montos individuales que conforman las acreencias de las 821 personas que recibieron indebidamente transferencias monetarias condicionadas por menores de 18 años que se encontraban fallecidos, los gastos operaciones generados dentro el proceso de cobro coactivo por concepto de notificaciones cuando la persona no reside en la ciudad de Bogotá, ascienden para 2018 a la suma de SETENTA Y CINCO MIL PESOS (75.000) de conformidad con las tarifas establecidas para correo de 0- 500 gr dentro del territorio nacional por la Servicios Postales Nacionales S.A., como se observa a continuación:

ETAPAS Y COSTOS DE LAS NOTIFICACIONES DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO		
ETAPAS	ACTUACIONES	COSTOS
1 MANDAMIENTO DE PAGO	Citación para notificación del mandamiento de pago	\$ 7.500
	Notificación por correo	\$ 7.500
	Notificación por aviso en página web	\$ 0
2 EXCEPCIONES Y ORDEN SE SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN	Citación para notificación del acto administrativo que resuelve excepciones	\$ 7.500
	Notificación por correo del acto administrativo que resuelve excepciones	\$ 7.500
	Notificación por aviso en página web	\$ 0



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2018-1400-004538

Fecha: 06/08/2018

3	RECURSO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE LAS EXCEPCIONES	Citación para notificación del acto administrativo que resuelve el recurso contra el acto administrativo que resuelve las excepciones	\$	7.500
		Notificación por correo del acto administrativo que resuelve el recurso contra el acto administrativo que resuelve las excepciones	\$	7.500
		Notificación por aviso en página web	\$	0
4	LIQUIDACION DEL CRÉDITO	Notificación por correo del acto administrativo que corre traslado de la liquidación del crédito	\$	7.500
5	ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE LAS OBJECIONES FRENTE A LA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO	Notificación del acto administrativo que resuelve las objeciones a la liquidación del crédito	\$	7.500
6	ACTO ADMINISTRATIVO QUE APRUEBA LA LIQUIDACION DEL CRÉDITO	Notificación por correo del acto administrativo que aprueba la liquidación del crédito	\$	7.500
7	ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE EL RECURSO CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APRUEBA LA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO (solamente cuando se presenta objeción)	Notificación por correo del acto administrativo que aprueba la liquidación del crédito	\$	7.500
<b>TOTAL APRÓXIMADO</b>			\$	75.000
Estas etapas corresponden a las generales dentro de un proceso administrativo de cobro coactivo, sin incluir las notificaciones de las etapas correspondientes a las medidas cautelares.				

Por lo cual, aquellos derechos por sumas inferiores a SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$75.000), a la fecha, son candidatos a ser sometidos a un proceso de depuración contable. Sin embargo, se precisa que la depuración por concepto de relación costo -beneficio debe realizarse de manera individual para cada acreencia, por lo cual no es posible aplicar este examen de oportunidad de manera colectiva sobre las 821 personas que recibieron indebidamente transferencias monetarias condicionadas por menores de 18 años que se encontraban fallecidos, hasta tanto la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, remita los montos de manera individualizada.

De otro lado, es pertinente recordar que con posterioridad al inicio del proceso de cobro coactivo, las obligaciones sometidas a este procedimiento pueden ser depuradas mediante el proceso de remisión de deudas tributarias contiendo en el artículo 820 del Estatuto Tributario, el cual señala que:

*"Cuando el total de las obligaciones del deudor, sea hasta las 40 UVT sin incluir otros conceptos como sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso, podrán ser suprimidas pasados seis (6) meses contados a partir de la exigibilidad de la obligación más reciente, para lo cual bastará realizar la gestión de cobro que determine el reglamento".*

Así, a la fecha, las deudas que sean inferiores a 40 UVT lo que hoy equivale a UN MILLÓN TRESCIENTOS VEINTISEIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.326.240) pueden ser suprimidas pasados seis (6) meses contados a partir de la exigibilidad de la obligación más reciente la cual, como se ha señalado en el presente concepto, debe estar contenida en un título ejecutivo y siempre que se hubiesen realizado las gestiones de cobro conforme a las reglas y procedimientos establecidos en la Resolución 1795 de 2016 y demás normas que regulen la materia, las modifiquen o adicionen, en especial las establecidas en el Título IV de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario.

En los casos anteriores, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas deberá presentar ante el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la solicitud de depuración de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 4 de la Resolución 1624 de 2018.



### III. CONCLUSIONES.

De conformidad con lo desarrollado a lo largo de este concepto y en la medida que de la solicitud de concepto y los soportes allegados a la misma no fue posible determinar la existencia de los títulos ejecutivos que soportan las obligaciones, esta Oficina Asesora Jurídica considera que actualmente no es procedente iniciar el cobro coactivo a las 821 personas que recibieron indebidamente transferencias monetarias condicionadas por menores de 18 años que se encontraban fallecidos.

Lo anterior, sin perjuicio que la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas al verificar los requisitos de exigibilidad de los títulos ejecutivos que soportan las 821 acreencias, los remita al Grupo de Representación Extrajudicial, Judicial y Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para adelantar el respectivo procedimiento.

Finalmente, se precisa que las acreencias que carecen de título ejecutivo bien sea porque no se constituyó por la administración dentro del término de 5 años establecido en el artículo 2536 del Código Civil, o porque no se inició la acción in rem verso ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los 2 años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del pago; o porque teniendo título ejecutivo este ha sobrepasado el término de 5 años establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario, no podrán ser objeto de cobro mediante la jurisdicción coactiva y por tanto deben presentarse por parte de la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas ante el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para su respectiva depuración de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 4 de la Resolución 1624 de 2018.

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

**LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**

**Jefe de Oficina**

**Oficina Asesora Jurídica**

X  
Elaboró: Antonio Daniel Gil Lozano  
Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño  
Folios: 7  
Anexo: 0  
Copia: 1 (para registrar información de copia)