

ALCALDÍA  
DE BOGOTÁ

Al Contestar Cite Este Nr.:2017EE17302 O 1 Fol:4 Anex:0

SECRETARIA DE

ORIGEN: Sd:14 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/PAZOS GALINE  
DESTINO: SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO/MARTHA C ANI  
ASUNTO: CONDONACION DE INTERESES CARTERA CASTIGADA CONVE  
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.

Doctora  
**MARTHA C. ANDRADE MUÑOZ**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica  
 SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO  
 KR 60 63 52 Plaza de los Artesanos  
 NIT 899.999.061-9  
 Ciudad

**CONCEPTO**

Referencia	2016ER117219, 2017ER4217
Tema	Condonación de intereses cartera castigada convenio 570 de 2013
Descriptor	Castigo de cartera / condonación de intereses/ recuperación de cartera
Problema jurídico	¿Es posible que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico realice rebaja o condonación de intereses de cartera castigada, generada en el marco del Convenio de Asociación No. 570 de 2013, con el ánimo de lograr recuperación de cartera, evitar el deterioro de la estructura financiera y propender por la defensa, rentabilidad y recuperación del patrimonio público?
Fuentes formales	Ley 819 de 2003 artículo 25.

**IDENTIFICACIÓN CONSULTA:**

Mediante comunicación 2016IE18775, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Económico solicita concepto a esta Dirección, en relación con la posibilidad de realizar condonación de intereses de cartera castigada, en el marco del Convenio de Asociación 570 de 2013, suscrito entre la Secretaría de Desarrollo Económico, la Fundación Confiar y Confiar Cooperativa, tema respecto del cual formuló unos interrogantes puntuales, los cuales se desarrollan a continuación y se resolverán en el acápite de conclusiones, en el orden en que fueron formulados.

Sede Administrativa, Carrera 30 Nº  
 25-90 - Código Postal 111311  
 Dirección de Impuestos de Bogotá  
 Avenida Calle 17 Nº 658-95 -  
 Código Postal 111611  
 Teléfono: (57) 336 5000 - Línea 156  
 e:relaciones@ibc.gov.co  
 • Nit. 899 999 061-9  
 Bogotá, Distrito Capital - Colombia



**BOGOTÁ  
 MEJOR  
 PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## ANTECEDENTES:

Como antecedentes del asunto planteado, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Económico, informó lo siguiente:

- a) El 23 de agosto de 2013 se suscribió entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Fundación Confiar y Confiar Cooperativa Financiera el convenio de asociación No. 570 de 2013, con acta de inicio suscrita el 29 de agosto de 2013, cuyo objeto consistía en: *“Operar un programa de financiamiento para el emprendimiento y el fortalecimiento de las unidades productivas pertenecientes a la economía popular; a través del proyecto de inversión Banca para la Economía Popular”*.
- b) Durante la ejecución del convenio a 31 de diciembre de 2015 se desembolsaron 1.425 créditos por valor de \$13.294.321.414. De estos, el valor de la cartera a dicha fecha es de \$3.530.510.133 al día y \$3.071.608.434 con mora por más de 30 días, para un total de cartera del \$6.602.118.567.
- c) El anexo técnico del convenio contiene la metodología de la administración y recuperación de la cartera, la cual describe cada una de las etapas para la ejecución del convenio. Particularmente, en cuanto a la recuperación de la cartera se establece el procedimiento de acuerdo a los días de mora, desde el día 1 hasta pasados los 90 días, así:

*“(…) Entre 60 y 90 días: la obligación pasará a cobro pre-jurídico con abogados externos ya contratados por Confiar Cooperativa Financiera.*

**Superior a 90 días pasará a cobro jurídico, hasta finalizar el proceso por el juzgado respectivo. Este proceso se atenderá con los abogados que CONFIAR Cooperativa Financiera tiene destinados para esta diligencia (...)**

- d) A 31 de diciembre de 2015 el Fondo de Protección de Cartera del Convenio, conformado por los intereses de los créditos y los descuentos hechos a los beneficiarios, había recolectado \$1.645.545.546. De estos, \$1.580.238.419 fueron usados para castigar cartera que fue calificada de imposible recuperación.
- e) En la actualidad el asociado está realizando gestión de cobro conforme a la metodología de la administración y recuperación de la cartera.

Sede Administrativa, Carrera 30 N°  
26-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 658-95 -  
Código Postal 111811  
Teléfono (571) 328 5000 - Línea 155  
+ Tel. 899 569 0815  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- f) El asociado solicita concepto respecto de la posibilidad de realizar condonación de intereses de cartera castigada, como estrategia para lograr su recuperación, en virtud de algunos acuerdos de pago que se están realizando con los deudores.

## CONSIDERACIONES

Con el fin de ilustrar el tema y de resolver los interrogantes planteados en la solicitud, en primer término resulta pertinente mencionar que en materia civil, la condonación es permitida como medio de extinción de las obligaciones, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 1711, 1712 y 1713 del Código Civil que consagra:

*“La remisión o condonación de una deuda no tiene valor sino en cuanto al acreedor es hábil para disponer de la cosa que es objeto de ella”.*

*“La remisión que procede de mera liberalidad, está en todo sujeta a las reglas de la donación entre vivos y necesita de insinuación en los casos en que la donación entre vivos la necesita”.*

*“Hay remisión tácita cuando el acreedor entrega voluntariamente al deudor el título de la obligación, o lo destruye o cancela con ánimo de extinguir la deuda (...)”.*

Una definición de condonación de la deuda es la renuncia gratuita de un crédito por parte del acreedor a favor del deudor, a quien relega del cumplimiento pendiente; la condonación tiene cabida respecto de créditos del cual se puede disponer libremente: el acreedor se constituye jurídicamente en un animus donandi, como quiera que se deja de exigir lo que otro debía a su vez entregar, funcionando como una causa extintiva de las obligaciones, debiendo reunirse dos requisitos: debe ser expresa y obedecer a un ánimo liberal<sup>1</sup>. La remisión o condonación es el perdón de la deuda que el acreedor hace a su deudor o la renuncia o el abandono de sus derechos por parte del acreedor.

Por regla general, los recursos de carácter público no pueden ser objeto de rebajas o condonaciones. En relación con la posibilidad de conceder condonación de intereses por parte de una entidad pública, la Contraloría General de la República emitió el concepto número 80112-EE240 del 4 de enero de 2011 en el que señaló:

<sup>1</sup> ARTURO ALESSANDRI RODRIGUEZ. Teoría de las obligaciones. Editorial Ediar, Conosur Ltda., pág. 441





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*“Respecto a la condonación de intereses sugerida por la consultante, es preciso tener en cuenta que la misma configuraría un detrimento patrimonial para la entidad pública que la concede, porque implicaría la renuncia a una obligación cierta y actualmente exigible, amparada por la legislación para compensar el perjuicio que sufrió la entidad estatal por el incumplimiento de su deudor – independientemente de que su deudor sea otra entidad pública o un particular.*

*En este orden, la obligación que tienen los deudores de pagar intereses de mora se justifica en razón al daño antijurídico que causan a la entidad estatal acreedora, consistente en la imposibilidad de disponer, en tiempo del dinero al que tiene derecho y que forma parte de su presupuesto.*

*Así las cosas, en la práctica se observa que cuando una entidad pública incumple una obligación económica que tiene con otra entidad de la misma naturaleza, como consecuencia, termina afectándole su ejecución presupuestal, programación de desembolsos y disponibilidad de efectivo.*

*Adicionalmente, si una entidad estatal decidiera exonerar del pago de intereses de mora a sus deudores incumplidos, estaría desconociendo que el no pago en tiempo, produce para dichos deudores un beneficio que consiste en haber tenido dentro de sus patrimonios, durante el tiempo de la mora, el dinero que debieron pagar oportunamente.*

*Finalmente, como la competencia para condonar intereses moratorios la tiene el Congreso de la República, los funcionarios que los condonen sin que exista una expresa autorización legal, no solo se extralimitarían en funciones, sino que adicionalmente con su actuación estarían generando un detrimento patrimonial para la entidad estatal acreedora de los mismos”.*

Así mismo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1115 del 14 de octubre de 2001, al resolver la demanda de inconstitucionalidad del artículo 100 de la Ley 633 de 2000, “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, frente a la amnistía tributaria de intereses moratorios y la vulneración al derecho a la igualdad, sostuvo lo siguiente:

*“Evidentemente, cuando el Estado decide exonerar del pago de intereses de mora a sus deudores incumplidos, acepta que es igual la situación de los deudores puntuales que la de los impuntuales, y que el retardo en el pago puede no acarrear consecuencias jurídicas. Esta actitud desconoce que el no pago en tiempo produce para el deudor incumplido un beneficio, que consiste en haber tenido dentro de su patrimonio, durante el tiempo de la mora, el dinero que ha debido destinar para el pago oportuno del tributo, beneficio que en cambio no puede obtener para sí el deudor puntual. O, desde otro punto de vista, el esfuerzo económico que implica el satisfacer puntualmente las*

Sede Administrativa - Carrera 50 N°  
25-50 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida (248) 17 N° 6145-95  
Código Postal 111311  
Teléfono (571) 535 5600 - Línea 115  
Fax (571) 535 5600  
+Nº. 599 959 081 9  
Alcaldía Mayor de Bogotá - Colombia



MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*obligaciones tributarias, es considerado como una situación igual a la de no haberlo hecho dicho esfuerzo. De esta manera, la amnistía de intereses de mora implica dar un tratamiento igual a situaciones que jurídicamente no lo son, en cuanto en una de ellas la carga económica es mayor que en la otra. Por esa razón la amnistía de intereses es de suyo discriminatoria en cuanto al principio de igualdad impone dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. De esta manera las normas que deciden exonerar del pago de intereses de mora a los deudores incumplidos, aunque propiamente no irrogan ningún perjuicio a los contribuyentes que pagaron puntualmente, confieren un beneficio injustificado a los deudores morosos. Este mismo beneficio, u otro equivalente, no es reconocido a los contribuyentes cumplidos, por lo cual se rompe el principio de igualdad.*

Ahora bien, el artículo 25 de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup> establece:

*“Artículo 25. Responsabilidad fiscal en reestructuraciones de cartera. **Las entidades financieras de carácter público** al efectuar reestructuraciones de créditos, rebajas o condonaciones de intereses a sus deudores morosos deberán realizarlo conforme a las condiciones generales del mercado financiero y con la finalidad de: recuperar su cartera, evitar el deterioro de su estructura financiera y presupuestal y, propender por la defensa, rentabilidad y recuperación del patrimonio público.” (Negrilla fuera de texto)*

De lo anterior se colige, que la disposición transcrita es de aplicación restrictiva, dado que solo cobija a los destinatarios expresamente establecidos en dicha norma, esto es, **a las entidades financieras de carácter público.**

Respecto de las entidades destinatarias de la posibilidad de efectuar reestructuraciones de créditos, la Superintendencia Financiera en Concepto 2002001779-1 del 11 de marzo de 2002 manifestó lo siguiente:

*“Sea lo primero precisar que las instituciones financieras del Estado creadas por iniciativas gubernamentales, ya sea mediante la constitución de sociedades de economía mixta (artículo 97 de la Ley 489 de 1999) o de empresas industriales y comerciales (artículo 85, ibídem), u originadas por efecto de las capitalizaciones del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFÍN, en virtud de lo señalado en el numeral 4 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (oficialización), se rigen en materia de reestructuración de créditos por los mismos parámetros de las entidades de carácter privado”.*

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Acuerdo Distrital 257 de 2006<sup>3</sup>, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

organismo del Sector Central del Distrito Capital de Bogotá con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto *“orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”*

En este orden de ideas, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico se encuentra por fuera del campo de aplicación del artículo 25 de la Ley 819 de 2003, dado que su naturaleza jurídica no es la de una entidad financiera de carácter público.

En relación con el denominado castigo de cartera, se trae a colación lo establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia que, en el concepto No. 20010696191 del 19 de noviembre de 2001, expuso:

*“De otra parte, importa destacar que el vocablo “castigo” hace alusión a una operación ante todo de orden contable, consistente en dar el tratamiento de pérdida a una cantidad originalmente registrada como activo, medida que razonablemente puede tomar un establecimiento de crédito al cerciorarse de la irrecuperabilidad de una obligación dineraria determinada. Y, como se expresa en la citada circular, de ninguna manera una decisión de esa índole libera a la entidad del deber de continuar con el cobro de las sumas comprometidas.”*

La estipulación contractual No. 2 del Convenio de Asociación No. 570 de 2013, denominada “ALCANCE DEL OBJETO” contempla :

*“El proceso incluye la administración de la cartera incluyendo todas las acciones pertinentes y tendientes a recuperar los recursos dados en préstamo.*

*En desarrollo del propósito descrito serán adelantadas acciones que optimicen el uso de los recursos del convenio en aras de asegurar el éxito del Proyecto tanto en el financiamiento de las unidades productivas como en la recuperación de los recursos, en el marco de la metodología financiera adoptada por la Fundación CONFIAR con el soporte logístico, de informática, y de recursos físicos y humanos que CONFIAR Cooperativa disponga para el óptimo desarrollo de la gestión crediticia”*

Por su parte, en el numeral 12 del mismo Convenio se establecen entre otras funciones específicas de CONFIAR COOPERATIVA FINANCIERA y la FUNDACION CONFIAR, la siguiente:

<sup>3</sup> 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”.





*"12. Una vez terminado el convenio, el Asociado reintegrará a la Tesorería Distrital el valor total del capital remanente, luego de deducir los costos y los castigos de cartera efectuados contra el Fondo de Protección de Cartera, más el saldo si lo hubiere, del Fondo de Protección de Cartera, más los intereses corrientes y moratorios provenientes de los recursos de colocación de crédito que no hayan sido trasladados al Fondo de Protección de Cartera".*

**CONCLUSIONES:**

Con fundamento en el análisis legal y jurisprudencial precedente, doy respuesta a las preguntas formuladas por esa entidad, en los siguientes términos:

1. **¿Es posible realizar condonación de intereses de cartera castigada en el marco del convenio No. 570 de 2013, con el ánimo de lograr recuperación de cartera y propender por la defensa de los recursos públicos?**

**Respuesta:**

A las entidades públicas incluidas las distritales, no les está permitido condonar intereses de mora a los particulares, salvo que exista norma expresa que así lo consienta, en tal sentido, no es posible realizar la condonación de intereses de cartera castigada en el marco del convenio No. 570 de 2013.

En este sentido, se considera que la recuperación de la cartera y la defensa de los recursos públicos se deben realizar en el marco del objeto y estipulaciones contractuales derivadas del Convenio de Asociación No. 570 de 2013, suscrito entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Fundación Confiar y Confiar Cooperativa Financiera, el cual se encuentra vigente.

2. **De ser posible realizar la condonación de intereses, ¿se le daría aplicación analógica al artículo 25 de la Ley 819 de 2003, o en su defecto que norma jurídica puede respaldar dicha condonación se puede recurrir?**

**Respuesta:**

No es posible dar aplicación analógica al artículo 25 de la Ley 819 de 2003, dado que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, de acuerdo con su naturaleza jurídica, se encuentra por fuera del campo de aplicación de esta disposición.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Se reitera lo manifestado por esta Dirección en el oficio 2016EE41737 del 13 de abril de 2016 en el sentido que el castigo de cartera no es un impedimento para continuar realizando las acciones que conlleven a la recuperación de la cartera, sin embargo, en los términos del Convenio de Asociación No. 570 de 2013 y su respectivo Anexo Técnico, los llamados a realizar las gestiones de cobro son los asociados Confiar Cooperativa y la Fundación Confiar.

Cordialmente,

*Manuel Avila O.*  
MANUEL AVILA OLARTE  
Director Jurídico (E)

Radicados: 2016ER117219, 2017ER4217  
Proyectó: Clara Inés Díaz

Sede Administrativa - Carrera 10 N°  
26-96 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 66B-96  
Código Postal 111071  
Teléfono (57) 335 0000 - Línea 416  
+57 (0)21 999 0015  
Bogotá, Nuestra Capital - Colombia



MEJOR  
PARA TODOS