



Bogotá, D. C.

Doctor  
José Fernando Suarez Venegas  
Subdirector de Gestión Judicial  
Secretaría Distrital de Hacienda  
Carrera 30 No. 25-90  
NIT 899.999.061-9  
jfsuarez@shd.gov.co  
Bogotá D. C.

## CONCEPTO

Referencia	2021EI021308O1
Descriptor general	Cobro
Descriptores especiales	Procesos concursales. Depuración de cartera por criterio costo beneficio
Problema jurídico	<i>¿Es viable desde el punto de vista legal que los apoderados constituidos por la Subdirección de Gestión Judicial, servidores públicos o contratistas encargados de atender los procesos concursales y ejercer la defensa jurídica del Distrito-SDH con las facultades de ley, realicen la depuración de cartera de obligaciones que hacen parte de dichos procesos, aplicando la relación costo – beneficio?</i>
Fuentes formales	Artículos 209 y 363 de la Constitución Política, Leyes 489 de 1998 y 1437 de 2011, Acuerdos Distritales 257 de 2006 y 761 de 2020 Decreto Distrital 289 de 2021 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2170 de diciembre 10 de 2013. Radicación interna: 2170. Número único: 11001-03-06-000-2013-00418-00, Magistrado Ponente Germán Alberto Bula Escobar.

## IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Se consulta si es posible realizar depuración de cartera aplicando el criterio del costo-beneficio en el cobro a través de procesos concursales al igual que se hace en el cobro coactivo.

De conformidad con el artículo 70 del Decreto Distrital 601 de 2014 y el artículo 13 del Decreto Distrital 89 de 2021, la Subdirección de Gestión Judicial de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda ejerce la representación judicial y extrajudicial del Distrito Capital en los procesos concursales concordatos, liquidaciones obligatorias y forzosas administrativas, acuerdos de restructuración y procesos relacionados con régimen de insolvencia con excepción de liquidaciones voluntarias.

En el desarrollo de esta actividad de recuperación de recursos públicos se ha evidenciado que en algunos casos es más costosa la gestión que los montos o bienes efectivamente recibidos.

## CONSIDERACIONES

Es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la hacienda pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, recaudo de recursos públicos, contratación, entre otros.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de la consulta. Para esta respuesta, se analizarán los principios constitucionales y legales de la administración pública que sirven de fundamento a la depuración de cartera por el criterio costo beneficio, en los procesos concursales, en los que es parte la entidad, en representación del Distrito Capital y si existe habilitación normativa para utilizar el criterio costo beneficio en la depuración de cartera en el Distrito Capital.

### Principios constitucionales y legales

En primer lugar, deben mencionarse los principios de eficacia, economía y eficiencia en la función administrativa establecidos en los artículos 209 y 363 de la Constitución Política de 1991:

*“Artículo 209. **La función administrativa** está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, **eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.** (Resaltado fuera del texto)*

*Artículo 363. **El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.**” (Resaltado fuera del texto)*

Estos principios fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998, “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, en los siguientes términos:

*Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, **economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.** Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. (Resaltado fuera del texto)*

La Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, reitera el principio de la economía como rector de la función pública:

*“Artículo 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*(...) “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”. (Resaltado fuera del texto)*

A nivel distrital, es importante mencionar el artículo 8º del Acuerdo Distrital 257 de 2006, “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”, en donde se establece la reducción de los costos administrativos como una concreción del principio de la economía y la celeridad:

*“Artículo 8º. 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.” (Resaltado fuera del texto)*

### **Depuración de cartera por costo beneficio**

El Acuerdo Distrital 761 de 2020, *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”*, autoriza a las entidades distritales a la utilización del mecanismo de la depuración de cartera, con fundamento, entre otros criterios, en la eficiencia resultante de la relación costo-beneficio:

*“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.” (Resaltado fuera del texto)*

Debe resaltarse que este artículo no solo autoriza, sino que exige la depuración de cartera de cualquier índole, comprendiendo las acreencias a favor del Distrito que son objeto de los procesos concursales, utilizando entre otros, el criterio de costo beneficio.

Adicionalmente, este criterio del costo beneficio se encuentra aplicado en el Decreto Distrital 289 de 2021, “Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”:

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.**  
(Resaltado fuera del texto)

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>1</sup> también se ha referido al criterio costo beneficio, como un criterio de la depuración contable:

*“Consideraciones para dar respuesta a los interrogantes formulados, la Sala considera necesario ocuparse de lo siguientes puntos: i) saneamiento contable en vigencia de la Ley 716 de 2001, ii) depuración contable permanente en la actualidad, iii) causales para adelantar la depuración contable y iv) procedimiento y efectos de la depuración de saldos contables en el caso concreto.*

*Saneamiento contable en vigencia de la Ley 716 de 2001.*

*Ahora bien, es importante señalar que para proceder a depurar los saldos contables, la administración tenía la obligación de verificar si estos se encontraban en alguna de las condiciones señaladas de manera taxativa en el artículo 4º de la Ley 716 de 2001, a saber:*

(...) f) ***Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate***".

*Se anota que la expresión "saldo menor" utilizada en el texto de la consulta se contraerá a lo previsto en literal f anteriormente transcrito.*

*Respecto a las características del proceso de saneamiento contable, a manera ilustrativa vale la pena transcribir lo expresado por esta Sala en el Concepto 1552 de 8 de marzo de 2004:*

*"(...)*

*• El saneamiento contable es un procedimiento que ha venido siendo utilizado por el legislador, de tiempo en tiempo, para depurar la información financiera y determinar la existencia real de bienes, derechos y obligaciones a favor del Estado. Es un sistema que permite el corte de cuentas.*

*• 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.** (Resaltado fuera de texto).*

La Contraloría General de la República<sup>2</sup> se ha manifestado de manera similar:

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2170 de diciembre 10 de 2013. Radicación interna: 2170. Número único: 11001-03-06-000-2013-00418-00, Magistrado Ponente . Germán Alberto Bula Escobar.

<sup>2</sup> Concepto No. CGR-OJ-0004-2018

*"(...) realizada la depuración de cartera, es posible la aplicación de la remisibilidad de las obligaciones entendida como:*

*"la facultad en cabeza del acreedor de suprimir de los registros contables las deudas a cargo del deudor, que comporta la renuncia a exigir su cumplimiento; causada por: i) la muerte del deudor que fallece sin dejar bienes, ii) **las obligaciones que carecen de respaldo económico, o iii) aquellos créditos cuyos costos son mayores que el beneficio a recuperarse.** (Resaltado fuera del texto)*

## CONCLUSIÓN

Con fundamento en los argumentos expuestos, se responde la consulta formulada:

*¿De acuerdo con la normatividad vigente aplicable a la materia, en desarrollo de la representación jurídica del Distrito Capital-SDH, al comparar los costos de la gestión del proceso con la efectividad del cobro en cuanto al monto de recursos recuperados, es viable desde el punto de vista legal que los apoderados constituidos por la Subdirección de Gestión Judicial, servidores públicos o contratistas encargados de atender los procesos concursales y ejercer la defensa jurídica del Distrito-SDH con las facultades de ley, realicen la depuración de cartera de obligaciones que hacen parte de dichos procesos, aplicando la relación costo – beneficio?*

Con fundamento en los principios constitucionales de eficiencia, economía y eficacia de la función administrativa y la normativa citada, se considera jurídicamente procedente que se utilice en el cobro a través de procesos concursales el criterio del costo beneficio para la depuración de cartera.

Este mecanismo supone definir previamente un referente de costo promedio de los procesos concursales y una proyección del recaudo efectivo a recibir en cada proceso.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Leonardo Arturo Pazos Galindo  
Director Jurídico  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Revisó: Carol Murillo, Subdirectora Jurídica de Hacienda (E)

Proyectó: Kelly Vanessa Bautista, contratista, Subdirección Jurídica de Hacienda