



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 13-04-2016 03:07:56

Al Contestar Cite Este Nr.:2016EE41737 O 1 Fol:3 Anex:0

ORIGEN: Sd:86 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALINE
DESTINO: SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO/MAI
ASUNTO: SOLICITUD CONCEPTO COBRO DE CARTERA CASTIGADA
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá D.C.,

Doctora
MARTHA C. ANDRADE M.
Jefe Oficina Asesora Jurídica
SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO
CR 30 25 90 Piso 3 Torre A
Bogotá. D.C.



Asunto: Solicitud de Concepto. Cobro de cartera castigada. Radicado 2016ER22403 del 18/03/2016.

Respetada doctora Andrade:

La Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda ha recibido la consulta formulada por su despacho, en relación con el castigo de cartera, a propósito del Convenio 570 2013, suscrito por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico,

Los interrogantes formulados son los siguientes:

1) ¿Es procedente que la SDDE haya presentado demandas ejecutivas singulares ante la Jurisdicción civil ordinaria para recuperar la cartera castigada recibida?, 2) ¿puede tenerse dicha actividad jurídica como una especie de cobro por jurisdicción coactiva adelantada ante la jurisdicción ordinaria?, en caso afirmativo ¿cuál sería el camino a seguir con las demandas ejecutivas singulares presentada ante la jurisdicción civil ordinaria?, 3) ¿Hasta dónde llega la competencia de la SDDE para intentar recuperar la cartera castigada en mención? teniendo en cuenta que la actividad jurídica de cobro coactivo, funcionalmente se encuentra en cabeza del sector Hacienda, de conformidad con lo reglado en el Decreto 601 de 2014?, 4) ¿En cuanto a las diferentes propuestas de acuerdo presentadas a esta Secretaría por algunos deudores morosos ¿Cuál sería la ruta o camino a seguir teniendo en cuenta que se presentan después de haberse castigado la cartera?;

Analizado el desarrollo normativo y jurisprudencial del tema de jurisdicción coactiva, recuperación y depuración de cartera, esta Dirección da respuesta específica a los planteamientos que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, presenta en su solicitud, de la siguiente manera.

De manera introductoria, es importante mencionar que la Secretaría de Desarrollo Económico suscribió el Convenio 570 del 23 de agosto de 2013, con la Fundación Confiar



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

y Confiar Cooperativa Financiera, con el fin de desarrollar el objeto de “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.” por el valor de Diecinueve mil quinientos millones de pesos, moneda legal colombiana (\$19.500.000.000) y con un plazo de ejecución de 57 meses.

1) ¿Es procedente que la SDDE haya presentado demandas ejecutivas singulares ante las Jurisdicción civil ordinaria para recuperar la cartera castigada recibida?

Teniendo en cuenta que la relación que surge entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Fundación Confiar y Confiar Cooperativa, se encuentra enmarcada en el CONVENIO DE ASOCIACIÓN 570 23/2013, PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULO 96 DE LA LEY 489 DE 1998), es preciso en primer término traer a colación las obligaciones de las partes en relación con la presentación de demandas ejecutivas, para la recuperación de cartera castigada, veamos lo que establece el mencionado Convenio al respecto:

En el numeral 12 del CONVENIO se establecen las obligaciones de Confiar Cooperativa y de la Fundación Confiar y en el aparte que corresponde a “ESPECIFICAS DE CONFIAR COOPERATIVA FINANCIERA”, contempla:

1. “Facilitar a la Fundación CONFIAR toda la metodología y la infraestructura para llevar a cabo todas las actividades de orden operativo, técnico, administrativo, contable, financiero y demás actos propios de la operaciones de desembolso, cartera y cobranza conforme a las prácticas contables, y micro financiera y de acuerdo con las condiciones financieras de las líneas con la normatividad vigente de conformidad con las especificaciones técnicas. “

Adicionalmente, en el numeral 30 del CONVENIO, “DOCUMENTOS INTEGRANTES DEL CONVENIO”. Se incorporan al presente convenio y por tanto hacen parte integral del mismo los siguientes documentos:

2. Anexo técnico.

Ahora bien, cuenta el anexo técnico con el acápite denominado “METODOLOGIA DE ADMINISTRACIÓN Y RECUPERACIÓN DE CARTERA”, en este, encontramos un aparte en el cual se establece de manera clara la metodología para la recuperación de cartera, que prescribe:

“Con las operaciones de crédito que no se pagan en la fecha establecida se realizará el siguiente procedimiento, de acuerdo a los días de mora de la obligación así:

• (...)





"La jurisdicción coactiva no implica el ejercicio de una función jurisdiccional sino que es un procedimiento administrativo encaminado a producir y hacer efectivo un título ejecutivo conforme a las normas de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 562 del Código de Procedimiento Civil para que el Presidente de la República pueda cumplir el mandato del artículo 120, ordinal 11 de la Carta (se hacía referencia a la Constitución derogada), de cuidar de la exacta recaudación de las rentas públicas. Cabe destacar además que tanto la Corte como el Consejo de Estado en forma reiterada y continua han considerado que la llamada ¿jurisdicción¿ coactiva se ajusta a los preceptos del Estatuto Fundamental, y que por naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional como que en ella no se discuten derechos sino que se busca poder hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del Estado y se pretende exigir su cumplimiento compulsivo cuando el sujeto pasivo de dicha obligación la ha incumplido parcial o totalmente"².

De otra parte, la jurisprudencia se ha pronunciado en los siguientes términos: "(...) la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales"³.

Aunado a lo anterior, es preciso traer a colación el significado de cobro coactivo, citando el concepto 2-2014-16138, proferido por la Dirección Jurídica Distrital en el cual expresó: "(...) es la manifestación de la auto tutela de ejecución que tiene el Estado, en cabeza de sus entidades, las cuales tienen el mandato constitucional y legal de realizar los recaudos autorizados en virtud de sus competencias. Por lo tanto, la forma de materializar dicha obligación de recaudo cuando ésta no se ha cumplido de forma voluntaria y directa por quien se encuentra obligado por la acreencia, es a través del cobro coactivo el cual garantiza la verdadera potestad de ejecución que recae sobre los actos administrativos y acreencias a favor de la administración."

De lo anterior se colige, que una de las características de la jurisdicción coactiva, es que en ella, no existe la intervención de un juez, precisamente es esta una de sus bondades, ya que la Administración establece un procedimiento expedito mediante el cual cobra las deudas a su favor, demostrándose con este análisis que no es viable entender que los procesos instaurados ante la jurisdicción ordinaria, sustituyan el cobro por jurisdicción coactiva.

En este sentido, como ya se ha afirmado, esta actividad judicial corresponde a las entidades particulares con quien la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico suscribió el convenio de asociación de la referencia.

² Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 5 de octubre de 1989

³ Sentencia C-666 de 2000



- 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 destinado para esta diligencia y de acuerdo con las condiciones y criterios de remuneración que se tienen establecidos con dichos profesionales, este cobro no hace parte del costo de operación negociado en el convenio, sino que lo hace el abogado directamente al deudor, es decir, que ni la SDDE ni los asociados tienen ningún ingreso ni gasto por este cobro y dichos honorarios ascienden al 20% del total de la cartera en mora.
- (...)

Así las cosas, se desprende del análisis de las cláusulas convenidas, que la obligación de llevar a cabo el cobro jurídico de las obligaciones no pagadas por los deudores, está a cargo de Confiar Cooperativa y de la Fundación Confiar, configurándose en criterio de esta Dirección, la improcedencia del cobro por parte la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico, en razón al cumplimiento de lo pactado en el convenio objeto de estudio.

2) ¿puede tenerse dicha actividad jurídica como una especie de cobro por jurisdicción coactiva adelantada ante la jurisdicción ordinaria?, en caso afirmativo ¿cuál sería el camino a seguir con las demandas ejecutivas singulares presentada ante la jurisdicción civil ordinaria?

Para responder este planteamiento, se hace necesario en primer término verificar el significado de cobro coactivo como prerrogativa en cabeza de las entidades estatales para lo cual se citan los siguientes apartes jurisprudenciales:

"...En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos. Este sistema es una consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado, que consagran en principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley. Es, en una palabra, lo que la moderna doctrina del Estado y del Derecho denomina el privilegio de la decisión previa y el privilegio de la ejecución oficiosa. La administración pública, en tales casos y en la medida de su competencia, no tiene que acudir a un juez para que defina, como árbitro de los intereses en choque, lo que es derecho, porque ella misma está investida de poderes jurídicos de decisión y ejecución. Si el particular se conforma con el pronunciamiento administrativo, éste causará estado. Si no se conforma tendrá abierta la vía gubernativa y, posteriormente, la vía jurisdiccional..."¹

¹ Consejo de Estado, Sala Plena, junio 15 de 1965



3) ¿Hasta dónde llega la competencia de la SDDE para intentar recuperar la cartera castigada en mención? teniendo en cuenta que la actividad jurídica de cobro coactivo, funcionalmente se encuentra en cabeza del sector Hacienda, de conformidad con lo reglado en el Decreto 601 de 2014?

En referencia a la competencia para el recaudo de cartera, el Decreto Distrital 397 de 2011 "Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.", establece en su artículo 2º,

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

Son competentes para adelantar el proceso de cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, los siguientes servidores conforme con la estructura de cada entidad u organismo:

(...)

c) En las entidades del nivel central de la administración, la competencia funcional para adelantar el proceso de cobro coactivo y para el otorgamiento de facilidades de pago de las acreencias no tributarias a su favor y que no estén asignadas a otra entidad, es del (la) Jefe (a) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería.

(...)

Como se observa en la norma pre transcrita, el proceso de cobro coactivo para la recuperación de las acreencias no tributarias es de competencia de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería, siempre que no estén asignadas a otra entidad, y el proceso de cobro se encuentra contemplado en el capítulo II, artículos 7 y ss del mencionado decreto.

Como ya se ha mencionado, el conjunto de reglas a aplicar, en relación con el cobro de los créditos otorgados, se encuentra en el texto del convenio, al cual ya se ha hecho referencia. No sobra advertir que en los antecedentes remitidos a esta dependencia no aparece documento en el que la Secretaría de Desarrollo Económico haya castigado la cartera relacionado con los créditos que se han otorgado. Lo anterior, además, por cuanto tal castigo sólo sería posible, luego de desarrollada la actividad de cobro judicial, por parte de las personas jurídicas que han suscrito el Convenio 570 de 2013.

A este respecto, es importante mencionar que la cláusula sexta del Convenio de Asociación estipula que el mismo "tiene una duración de cincuenta y siete (57) meses, teniendo en cuenta que las colocaciones se podrán realizar hasta el 31 de mayo de 2016, y a partir del 01 de junio de 2016 se contarán 24 meses para la recuperación total de la cartera." (se resalta)



4) ¿En cuanto a las diferentes propuestas de acuerdo presentadas a esta Secretaría por algunos deudores morosos ¿Cuál sería la ruta o camino a seguir teniendo en cuenta que se presentan después de haberse castigado la cartera?

En relación al denominado castigo de cartera, es importante traer a colación lo establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia, que en su Concepto No. 20010696191. Noviembre 19 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 irreuperabilidad 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." (Subrayado fuera de texto),

Así las cosas, de presentarse el evento de cartera castigada, éste no es un impedimento para que la Entidad continúe realizando acciones que conlleven a su recuperación, sin embargo no es posible perder de vista que el llamado a realizar los acuerdos de pago propuestos son los asociados Confiar Cooperativa y de la Fundación Confiar, de conformidad con lo establecido en el acápite de "Administración de Cartera" y "Recuperación de la Cartera" contemplado en el Anexo Técnico del Convenio, el cual hace parte integral del convenio.

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo debe orientar a los interesados para que paguen sus acreencias en la forma indicada.

Con los elementos anteriores, espero haber resuelto las inquietudes formuladas por su Despacho.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Avila Olarte	MAO
Proyectado por:	Agustina Maria López Peñaloza	Agf.

