



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 28-12-2018 10:15:23

Contestar Cite Este Nr.:2018EE245924 O 1 Fol:4 Anex:0
ORIGEN: Sd:173 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/AVILA OLART
DESTINO: TERMINAL DE TRANSPORTE S.A./JOHN JAIRO PINO ROBAYC
ASUNTO: REMISION CONCEPTO CONDONACION DE INTERESES MOR.
OBS: SEBASTIAN MORILLO

Bogotá, D. C., de diciembre de 2018

Doctor
JOHN JAIRO PINO ROBAYO
 DIRECTOR DE RECURSOS FÍSICOS Y NEGOCIOS
 TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.
 Diagonal 23 N°. 69-60
 NIT: 860.052.155-6
 Bogotá

CONCEPTO

Referencia	20180310074371 del 14 de noviembre de 2018. Radicado CORDIS 2018ER126844
Tema	Solicitud de concepto sobre condonación de intereses moratorios
Descriptor	Condonación, Intereses moratorios, autorización legal
Problema jurídico	¿Es posible que la Terminal de Transporte S.A., sociedad de economía mixta del orden distrital, pueda condonar intereses moratorios generados por el incumplimiento contractual?
Fuentes formales	Sustento normativo y/o jurisprudencia

IDENTIFICACIÓN CONSULTA: el Director de Recursos Físicos y Negocios de la Terminal de Transporte S.A., John Jairo Pino Robayo, solicitó que se emitiera concepto sobre la posibilidad de condonar intereses moratorios derivados del incumplimiento de lo pactado en los contratos de arrendamiento suscritos por la entidad con terceros.

ANTECEDENTES: a partir de la petición elevada, se infiere la existencia de unos contratos de arrendamiento entre la Terminal de Transporte S.A. y terceros, quienes han incumplido los referidos acuerdos de voluntades, generando con ello intereses de mora. El solicitante señala que la consulta surge a raíz de que los deudores han solicitado la condonación de intereses moratorios, con el fin de llegar a un acuerdo de pago.

CONSIDERACIONES:

De acuerdo con los tratadistas Valencia Zea y Monsalve, la remisión o condonación de una deuda es la renuncia del acreedor a exigir su cumplimiento. Según el artículo 1711 del Código Civil, esta figura requiere la facultad de disposición sobre la cosa

Carrera 30 No 25-90
 Código Postal 111311
 PBX: (571) 338 5000
 Información: Línea 195
 www.haciendabogota.gov.co
 contactenos@shd.gov.co
 Nit. 899 999 061-9
 Bogotá, Distrito Capital - Colombia



**BOGOTÁ
 MEJOR
 PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

objeto de ella, es decir, no puede tener cabida sino respecto de los créditos de los que pueda disponer el acreedor¹.

A diferencia de la donación, la remisión o condonación no siempre se realiza a título gratuito, ya que puede tener fundamento en una transacción, en una acción litigiosa, en un crédito o en la compensación de algún servicio prestado².

Sin embargo, existen eventos en los que la remisión se transforma en una donación. Se trata de aquellos en los que se hace por la mera liberalidad del acreedor. En ese punto tiene como razón principal el *animus donandi* del acreedor y se regirá por las reglas de la donación, según lo establecido en el artículo 1712 del Código Civil.

Si bien para realizar condonaciones entre actores privados solamente se requiere de la manifestación libre de la voluntad y la posibilidad de disponer del crédito; tratándose de recursos públicos existen una serie de requisitos adicionales.

La Contraloría General de la República ha considerado que la condonación de intereses constituye un detrimento patrimonial para cualquier entidad pública, debido a que implica la renuncia a una obligación cierta y 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”*³

Adicionalmente el mencionado órgano de control que los intereses de mora se justifican por el daño que sufre el acreedor al no poder disponer a tiempo del recurso al que tenía derecho, pero que es posible su condonación cuando existe facultad legal para ello o cuando sucede entre entidades públicas.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucionalidad del artículo 100 de la Ley 633 de 2000, la cual planteó una vulneración del derecho a la igualdad por la amnistía tributaria de intereses, 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

¹ Valencia Zea, Arturo y Ortiz Monsalve, Álvaro. Derecho Civil, Tomo III, de las obligaciones. Editorial Temis. Bogotá: 2010. p. 541.

² Ibidem.

³ Contraloría General de la República. Concepto N°. 80112-EE240 del 4 de enero de 2011



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*satisfacer puntualmente las obligaciones tributarias, es considerado como una situación igual a la de no haberlo (sic) 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 (sic) cuanto en una de ellas la carga económica es mayor que en la otra*⁴.

Así pues, la condonación total de intereses moratorios a deudores incumplidos vulnera, en principio, el derecho a la igualdad, debido a que otorga al deudor incumplido el beneficio de haber tenido dentro de su patrimonio, durante el tiempo de la mora, y sin ningún tipo de consecuencia, el dinero que ha debido destinar para el pago oportuno; beneficio que no aplica para aquel deudor que paga puntualmente sus obligaciones.

Por otra parte, como lo señaló la Contraloría General de la República y lo ha reiterado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁵, la restricción de condonar intereses moratorios no es absoluta. En el nivel nacional el Congreso de la República puede facultar a las entidades públicas para que acudan a ese mecanismo de extinción de las obligaciones. Así, por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 819 de 2003⁶ faculta a las entidades financieras de carácter público para que puedan condonar intereses a sus deudores morosos, cumpliendo los criterios que determina la misma ley.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que en materia tributaria, ante el *"acaecimiento de ciertas circunstancias vinculadas a crisis económicas, sociales o naturales que afecten severamente al fisco, a toda la población o a una parte de ella, o a un sector de la producción, podrían permitir a nivel nacional al Legislador, previa iniciativa del Gobierno dado el efecto material liberatorio y su efecto final en la eliminación de créditos fiscales-, exonerar o condonar total o parcialmente deudas tributarias, siempre que la medida sea en sí misma razonable, proporcionada y equitativa"*⁷.

Así mismo, esa Corporación ha considerado que cuando se trata de una obligación a favor de la entidad territorial, en virtud del principio de autonomía, ésta podrá decidir sobre su condonación; así lo estableció en sentencia C-528 de 1996:

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1115 del 14 de octubre de 2001.

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Concepto N°. 015930 del 15 de mayo de 2012.

⁶ **ARTÍCULO 25. RESPONSABILIDAD FISCAL EN RESTRUCTURACIONES 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".

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 1996.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“Es claro que para que pueda realizarse una condonación debe existir una obligación. En el caso particular de los municipios, la obligación debe ser a favor del propio municipio, cualquiera que haya sido su causa.

Por consiguiente, ¿existe razón para que la asamblea departamental autorice al concejo para la condonación de obligaciones a favor del municipio?

(...)

*Es decir, el municipio es la entidad fundamental administrativa y política. El departamento es el puente entre la Nación y el municipio, y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento. Aunque la Constitución no niega la armonía que debe existir entre los municipios que integran el departamento y el propio departamento, en el caso concreto de la **gestión de los intereses** de los entes territoriales, la **administración de los recursos** y el **establecimiento de los tributos**, la Constitución consagra la autonomía de tales entes, bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley.*

(...)

Tal autonomía no es absoluta, tiene límites, consagrados en la Constitución y la ley. Pero las limitaciones que esta última establezca, no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía. Esta es la razón para considerar que la autorización que debe dar la asamblea departamental al concejo, en el caso de la condonación de obligaciones a favor del municipio, vulnera la autonomía fiscal del municipio”.

Adicionalmente, Corte Constitucional también señala en la citada providencia que las condonaciones deben atender a principios de justicia y equidad.

Un ejemplo de la aplicación de estos principios, en relación con beneficios a morosos otorgados por una entidad territorial, en virtud de la autonomía en la gestión de sus intereses, se encuentra en el Acuerdo Distrital 671 de 2017⁸, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 16°. Multas por Infracciones de Tránsito y Transporte e infracciones sanitarias. *Facúltese a la Administración Distrital para que, dentro del mes siguiente a la expedición del presente Acuerdo, se otorgue a los deudores por concepto de multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito y transporte cometidas en la jurisdicción de Bogotá D.C. con corte a 31 de diciembre de 2014 el siguiente beneficio temporal:*

1. Los deudores por concepto de multas por infracciones a las normas de tránsito y transporte en la jurisdicción de Bogotá D.C. que cancelen el ciento por ciento (100%) del valor del capital de la multa, podrán acceder a los siguientes beneficios

⁸“Por el cual se modifica el régimen sancionatorio y procedimental tributario, se adopta un mecanismo reparativo para las víctimas de despojo o abandono forzado y se dictan otras disposiciones hacendarias en Bogotá Distrito Capital”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

sobre los intereses moratorios que se hayan causado hasta la fecha en que se efectúe el pago total de la obligación:

BENEFICIO- descuento intereses moratorios	FECHA MAXIMA DE PAGO
Ochenta por ciento 80%	30 de Julio de 2017
Cincuenta por ciento 50%	30 de septiembre de 2017
Veinticinco por ciento 25%	15 de diciembre de 2017

2. El deudor deberá solicitar a la Secretaría Distrital de Movilidad la obtención del beneficio de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 1. Para los conductores que incurran en alguno de los grados de alcoholemia, según el nivel de reincidencia previstas en el artículo 5° de la Ley 1696 de 2013, no se aplicará el presente beneficio en consonancia con lo previsto en el Parágrafo 5° del artículo 5° de la Ley 1696 de 2013 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 2. Los deudores a los que la Secretaría Distrital de Movilidad les haya otorgado facilidades de pago respecto de multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito y transporte con corte a 31 de diciembre de 2014, podrán acceder a este beneficio en las fechas y porcentajes indicados en el numeral primero de este artículo, siempre y cuando paguen la totalidad del capital de estas obligaciones durante la vigencia de la condición especial para el pago.

PARÁGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable a los deudores por concepto de multas por infracciones a las normas de orden sanitario impuestas por la Secretaría Distrital de Salud en los mismos términos señalados en el presente artículo."

Dado que estas multas de tránsito son ingresos corrientes no tributarios que tienen una destinación específica (financiar planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial), se trata, entonces, de obligaciones exclusivamente a favor del Distrito Capital, razón por la cual puede disponer de ellos, siempre que se respete los principios de justicia, equidad y no se vulnere el derecho a la igualdad.

Con el fin de atender a esos propósitos constitucionales, el mencionado acuerdo distrital no estableció una condonación total, sino una facilidad de pago parcial y temporal sobre los intereses de mora. Si lo hubiere hecho de otro modo se habría vulnerado el derecho a la igualdad de los deudores cumplidos, pues se estaría dando un tratamiento igual a situaciones de cumplimiento distintas.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBIX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
N°: 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS₅



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por otro lado, en cuanto a las sociedades de economía mixta, como la Terminal de Transporte de Bogotá, se debe recordar que estas son entidades constituidas con aportes públicos y privados. El artículo 97 de la Ley 489 de 1998 señala que su objeto es desarrollar actividades industriales y comerciales conforme a las normas del derecho privado. Se trata de entidades descentralizadas por servicios que están vinculados a la rama ejecutiva en el orden nacional, municipal, distrital o departamental, pero que cuentan con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal⁹.

En virtud de esa autonomía, el Consejo de Estado ha sostenido que, en el nivel nacional, los activos y rentas de las sociedades de economía mixta no forman parte del presupuesto de la nación¹⁰, aunque sus excedentes o utilidades sí hacen parte de los recursos de capital.

En igual sentido, el Estatuto Orgánico Del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996¹¹, señala que las utilidades de sus sociedades de economía mixta son de propiedad del Distrito en la cuantía que corresponda a las entidades Distritales por su participación en el capital de la empresa.

Así las cosas, en virtud de su autonomía administrativa y financiera, las sociedades de economía mixta tienen la facultad para administrar, explotar, invertir, gastar, planear, y gestionar sus recursos, actividades que también comprenden la posibilidad de transar, compensar, entre otras facultades.

No obstante, en la medida en que la Terminal de Transporte tiene participación pública, la administración de los recursos se convierte en gestión fiscal, al menos en el porcentaje de la acciones o aportes de las entidades públicas y respecto a los dividendos que se reciba por tal concepto, por lo cual la Contraloría puede ejercer sobre este tipo de sociedades su facultad de control, sin importar que la participación accionaria del Estado sea inferior al 50%¹².

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, dado que la Terminal de Transportes S.A, es una sociedad de economía mixta con una participación pública igual al 89%¹³, cuyos actos se regulan, como regla general, por el derecho privado, cuenta con la autonomía administrativa y financiera para establecer políticas de cobro de cartera que se fundamenten en transacciones, acciones litigiosas, entre otras.

⁹ Artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de septiembre de 2014. Rad. 11001-03-06-000-2014-00073-00(2206). C.P. Augusto Hernández Becerra.

¹¹ Artículo 75 del Decreto 714 de 1996.

¹² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de septiembre de 2014. Rad. 11001-03-06-000-2014-00136-00. C.P. Álvaro Namén Vargas.

¹³ Reporte de Bogotá Consolida con fecha del 5 de diciembre de 2018.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En este sentido, en la medida en que la Terminal de Transporte es una entidad descentralizada por servicios, vinculada a la Secretaría Distrital de Movilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Acuerdo Distrital 257 de 2016, se considera que para otorgar facilidades de pago que comprendan descuentos de intereses moratorios, se requiere autorización del Concejo de la ciudad. Lo anterior de manera similar a como se encuentra previsto en el artículo 16 del Acuerdo Distrital 671 de 2017 ya citado.

Así las cosas, dado que en la consulta se señala que los intereses de mora surgen a partir del incumplimiento de unos contratos de arrendamiento suscritos con terceros, debe entenderse que se trata de una obligación que se encuentra exclusivamente a favor de la sociedad de economía mixta, lo que habilitaría al Concejo de la Ciudad para impartir la respectiva autorización, previa presentación del proyecto de acuerdo respectivo.

CONCLUSIONES: con fundamento en lo expuesto, se procede a resolver la consulta formulada

¿Es posible que la Terminal de Transporte S.A. pueda condonar intereses moratorios generados por el incumplimiento contractual de unos contratos de arrendamiento?

Respuesta:

A las entidades públicas como regla general no les está permitido condonar totalmente intereses o créditos. A nivel distrital, la Terminal de Transporte, como entidad descentralizada del Distrito Capital, puede otorgar facilidades de pago, consistente en la disminución de intereses moratorios, previa autorización del Concejo de la Ciudad.

Con tal autorización, la Terminal de Transporte S.A., en el marco de una política de recuperación de cartera, puede acordar la disminución de intereses moratorios, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos: a) se trate de una obligación en su favor, una renta o crédito propios; b) se respete el derecho a la igualdad de todos sus deudores; c) no se genere con ello un daño al patrimonio público.

De conformidad con lo anterior, se envía copia de este concepto a la Dirección Jurídica de la Secretaría de Movilidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, 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.

Manuel Ávila O.
MANUEL AVILA OLARTE
Director Jurídico (E)

Copia información: Dra Carolina Pombo, Directora Asuntos Legales Movilidad

Revisó: Manuel Ávila
Proyectó: Sebastián Morillo