

Bogotá, D. C.



Doctora  
**MARTHA CECILIA GARCÍA BUITRAGO**  
Directora Distrital de Presupuesto  
Secretaría Distrital de Hacienda  
[mgarciab@shd.gov.co](mailto:mgarciab@shd.gov.co)  
Ciudad

## CONCEPTO

Referencia	2020IE20044
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos/ Contrato de Transferencia de Recursos/ Presentación de cuenta de cobro extemporánea / Compensación.
Problema jurídico	¿Se puede realizar pago o compensación, con cargo a los recursos de Fondo, de una cuenta de cobro extemporánea y de vigencia anterior?
Fuentes formales	Artículos 678 y 815 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional; ; artículos 1714 y 1715 del Código Civil; Acuerdo Distrital 031 de 2001 adicionado por el Acuerdo Distrital 285 de 2007; artículo 68 del Decreto Distrital 807 de 1993; artículos 1, 2, 7 y 13 del Decreto Distrital 429 de 2018.

## IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Se consulta si existen restricciones de naturaleza jurídica que limiten el pago del déficit presentado por la empresa Promoambiental Distrital S. A. S. E. S. P. para el bimestre marzo – abril de 2018 por valor de \$15.665.427, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, en consideración a que la cuenta de cobro fue aprobada por la Secretaría de Hábitat bajo el consecutivo 2-2018-44717 del 21 de septiembre de 2018, pero el prestador omitió radicarla ante esta secretaría en su oportunidad y fue radicada el 12 de agosto de este año.

De igual forma se pregunta si es posible proponer un cruce de cuentas con los recursos que el prestador debe girar a la Dirección Distrital de Tesorería por concepto de superávit del año 2020.

## CONSIDERACIONES

Para resolver esta consulta se abordará el régimen jurídico del Fondo de Solidaridad, el contrato con el prestador del servicio de aseo y lo relacionado con las compensaciones.

### 1. Régimen jurídico del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos

El artículo 89<sup>1</sup> de la Ley 142 de 1994 dispuso que los concejos municipales están en la obligación de crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con el fin de incorporar al presupuesto de la respectiva entidad territorial las transferencias que deben hacerle las empresas de servicios públicos domiciliarios. Los recursos de esos fondos tienen como objetivo subsidiar a los usuarios de los servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3.

Ahora bien, en el numeral 99.8 del artículo 99 de la mencionada ley se precisó que, para asegurar la transferencia de los subsidios, una vez los concejos creen los fondos de solidaridad, las empresas deben firmar contratos con el municipio.

En cumplimiento de lo ordenado en el artículo 89 citado, el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 031 de 2001<sup>2</sup>, adicionado por el Acuerdo Distrital 285 de 2007<sup>3</sup>, creó el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos como una cuenta especial dentro del presupuesto del Distrito sin personería Jurídica y con contabilidad separada, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda.

---

<sup>1</sup> "ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

*Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.*

<sup>2</sup> Por el cual se crea el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de que trata el Artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> "Por el cual se adiciona el Acuerdo 31 de 2001 y se dictan disposiciones en relación con el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos"

Por su parte, el artículo 5o del Decreto Distrital 362 de 2003<sup>4</sup>, reglamentario del funcionamiento del mencionado fondo, estableció que para trasladar a las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo los recursos presupuestados, diferentes a los aportes solidarios del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, se deberá contar con la autorización del Concejo Distrital para conceder los subsidios, la determinación de la forma junto con el medio de asignación, así como el contrato entre el Distrito y la respectiva entidad prestadora del servicio público, cuyo objeto será desarrollar la asignación de los subsidios a nombre del Distrito Capital.

Adicionalmente, el inciso 2 del artículo 2.3.4.1.2.11 del Decreto Nacional 1077 de 2015, reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, dispuso que, para asegurar esta transferencia, los recursos destinados a otorgar subsidios, y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, deberán ceñirse en su manejo a lo que se estipule en el contrato que para el efecto debe suscribirse entre el municipio, distrito, o, departamento y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos, en el que, entre otros, se establecerán los intereses de mora.

Se observa de la normativa expuesta que para asegurar la transferencia de los recursos, es obligatorio la suscripción de contrato, que en el presente caso, será entre el Distrito Capital y la entidad encargada de la prestación del servicio público respectivo.

Dicha obligación fue igualmente regulada en el artículo 4<sup>5</sup> de Decreto Distrital 429 de 2018,<sup>6</sup> el cual establece que para el cobro y el pago de subsidios y contribuciones en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el Distrito Capital, es obligación la suscripción del contrato de transferencia de recursos.

## **2. Contrato suscrito con Promoambiental**

En el presente caso el contrato de transferencia y/o recepción de recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos suscrito entre la Secretaría del Hábitat, la Secretaría Distrital de Hacienda, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y Promoambiental Distrito S. A. S. E. S. P. fue suscrito el 10 de agosto de

---

<sup>4</sup> "Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos creado por el Acuerdo 31 de 2001 y se dictan otras disposiciones"

<sup>5</sup> Artículo 4°. Obligación de suscripción del contrato de transferencia. Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo cuya área de prestación de servicio se encuentre definida en zona urbana y/o rural del Distrito Capital, deberán suscribir un contrato de transferencia de recursos.

<sup>6</sup> Por medio del cual se establece el procedimiento para el cobro y pago de subsidios y contribuciones en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el Distrito Capital y se asignan unas funciones

2018. Sin embargo, la cuenta de cobro enviada a esta entidad, y que fue aprobada por la Secretaría de Hábitat bajo el consecutivo 2-2018-44717 del 21/09/2018, corresponde al bimestre marzo – abril de 2018, por lo cual, la cuenta de cobro fue anterior a la suscripción del contrato de transferencia.

Con todo, en la cláusula primera del contrato de transferencia se dice que el objeto será establecer las condiciones para la transferencia y/o recepción de recursos con cargo y/o a favor del fondo, conforme al Decreto Distrital 429 de 2018 y las normas aplicables sobre la materia, en virtud del contrato de concesión celebrado por la UAESP y el prestador.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el contrato de concesión 283 del 18 de enero de 2018, celebrado entre la UAESP y Promoambiental S. A. S. E. S. P., empezó a ejecutarse el 12 de febrero del mismo año, fecha de suscripción del acta de inicio;<sup>7</sup> de la misma manera, debe tenerse en cuenta que la vigencia del contrato de transferencia y/o recepción de recursos se encuentra supeditada a la vigencia<sup>8</sup> del contrato de concesión para la prestación del servicio público de aseo suscrito por Promoambiental S. A. S. y la UAESP en el marco de la Licitación 02 de 2017. Por tal razón, el cobro del déficit por el bimestre marzo – abril de 2018, se encuentra cobijado por el contrato de transferencia de recursos, pues este déficit se produce con posterioridad a la celebración del contrato de concesión entre UAESP y la empresa prestadora, al que ya se ha hecho referencia.

Una vez precisado lo anterior, es pertinente señalar que el numeral 4 de la cláusula segunda del contrato de transferencia menciona como obligaciones a cargo del prestador la siguiente:

**“CLÁUSULA SEGUNDA. - OBLIGACIONES A CARGO DEL PRESTADOR:**

*[...]4. Radicar en la SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción del concepto de aprobación emitido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT, la cuenta de cobro y/o factura por concepto de la diferencia entre subsidios y contribuciones con cargo al FONDO, cuando el balance bimestral arroje resultado deficitario, con sus documentos soportes, entre otros: certificación de éstos por la interventoría del servicio público de aseo contratada por la UAESP y el concepto de aprobación emitido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT.*

<sup>7</sup> PLAZO: OCHO (8) AÑOS CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO. CONTRATO N: 283 DEL 18 DE ENERO DEL 2018

<sup>8</sup> CLÁUSULA OCTAVA.- VIGENCIA DEL CONTRATO: La vigencia del presente contrato se encuentra directamente supeditada a la vigencia de los contratos de concesión para prestación del servicio público de aseo suscritos con el PRESTADOR y la UAESP en el marco de la Licitación No. 02 de 2017.

De esta forma, es obligación del prestador radicar dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del concepto de aprobación emitido por la Secretaría Distrital de Hábitat la cuenta de cobro y/o factura por concepto de la diferencia entre subsidios y contribuciones con cargo al Fondo de Solidaridad.

Tal obligación de presentar la cuenta de cobro se encuentra igualmente estipulada en el artículo 7 del Decreto Distrital 429 de 2018.

*“Artículo 7°. Trámite para la transferencia de la diferencia entre el monto total de subsidios requerido y la suma de los aportes solidarios a facturar. Para que se efectúe el giro del respectivo monto por concepto de la diferencia entre el monto total de subsidios requerido y la suma de los aportes solidarios a facturar en favor de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, se debe llevar a cabo el siguiente procedimiento:*

*1. Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo deberán presentar ante la Subdirección de Servicios Públicos de la Secretaría Distrital del Hábitat las cuentas de cobro por cada uno de los servicios prestados y facturados de manera individualizada, durante los diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de su período de facturación.*

*2. La Subdirección de Servicios Públicos de la Secretaría Distrital del Hábitat realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos de la cuenta de cobro dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la misma, dicha Subdirección emitirá concepto de aprobación a la persona prestadora, quien deberá radicar la cuenta ante la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda.*

*3. En el caso que la cuenta de cobro presente inconsistencias o no contengan la totalidad de la información requerida, la Subdirección de Servicios Públicos de la Secretaría Distrital del Hábitat devolverá la misma al prestador para que la radique nuevamente ajustando las observaciones realizadas.*

*4. Los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo deberán presentar la cuenta de cobro ajustada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del oficio de devolución. Una vez la cuenta tenga el respectivo concepto de aprobación, la persona prestadora deberá radicarla junto con este, ante la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda.” [...]*

De conformidad con la norma parcialmente transcrita, es deber del prestador de servicios públicos domiciliarios presentar ante la Secretaría Distrital de Hábitat las cuentas de cobro y luego de su aprobación por parte de la mencionada entidad, deberá radicar la misma ante la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda.

De igual manera, la Secretaría Distrital de Hábitat solicitará a las entidades prestadoras que presenten superávit, la información a que haya lugar para realizar el respectivo control sobre los recursos girados a la Dirección Distrital de Tesorería, por este concepto.

El incumplimiento de los deberes por parte del prestador conlleva a la imposición de sanciones, tal y como lo dispone el artículo 13 del mencionado decreto, al precisar lo siguiente:

*“Artículo 13. Sanciones. Cuando los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo se abstengan de proporcionar oportunamente la información de que tratan los artículos anteriores, presenten de forma extemporánea la cuenta de cobro, incurran en errores de verificación, en inconsistencias en el suministro de la información, o cuando no efectúen el giro completo y oportuno de los aportes solidarios habrá lugar a la imposición de las sanciones de que trata el Capítulo IV del Decreto Distrital 807 de 1993 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda.*

*Adicionalmente, el incumplimiento del envío de la información de que tratan los artículos anteriores dentro del plazo establecido será reportado por la Secretaría Distrital del Hábitat a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lo pertinente a su función de vigilancia y control. (Resaltado fuera del texto)*

En ese sentido, cuando los prestadores de servicios públicos domiciliarios, entre otras conductas, presenten de forma extemporánea la cuenta de cobro se encontrarán sujetos a las sanciones del Capítulo IV del Decreto Distrital 807 de 1993.

Dicho capítulo en su artículo 68 se refiere a las sanciones relativas al manejo de la información, la cual resulta aplicable en el presente caso bajo el entendido que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios son las encargadas del recaudo de los aportes solidarios, así como de repartir los subsidios. El artículo mencionado es del siguiente tenor:

*“Artículo 68. Sanciones relativas al manejo de la información. Cuando las entidades recaudadoras incurran en errores de verificación, inconsistencias en la información remitida a la Dirección Distrital de Impuestos o en extemporaneidad en la entrega de la información, se aplicará lo dispuesto en los artículos 674, 675, 676 y 678 del Estatuto Tributario Nacional.” (Resaltado fuera del texto)*

Ahora bien, el artículo 676 del Estatuto Tributario Nacional, aplicable por la remisión indicada en el artículo precedente, dispone:

**ARTÍCULO 676. EXTEMPORANEIDAD EN LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN DE LOS DOCUMENTOS RECIBIDOS DE LOS CONTRIBUYENTES.** <Artículo modificado

por el artículo 297 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando las entidades autorizadas para recaudar impuestos incumplan los términos fijados y lugares señalados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la entrega de los documentos recibidos, así como para entregar la información correspondiente a esos documentos en medios electrónicos o en los mecanismos que se determinen para la grabación y transmisión, incurrirán en las siguientes sanciones, por cada documento:

1. De uno (1) a cinco (5) días de retraso, una sanción de una (1) UVT.
2. De seis (6) a diez (10) días de retraso, una sanción dos (2) UVT.
3. De once (11) a quince (15) días de retraso, una sanción de tres (3) UVT.
4. De quince (15) a veinte (20) días de retraso, una sanción de cuatro (4) UVT.
5. De veinte (20) a veinticinco (25) días de retraso, una sanción de cinco (5) UVT.
6. Más de veinticinco (25) días de retraso, una sanción de ocho (8) UVT.

Los términos se contarán por días calendario, a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para la entrega de los documentos o la información correspondiente a los documentos, hasta el día de su entrega efectiva.

De conformidad con la exposición normativa realizada hasta este punto, se puede concluir que el incumplimiento de la obligación de presentar la cuenta de cobro dentro de la oportunidad legal otorgada para ello implica sanciones de tipo pecuniario para el prestador, pero ello no constituye impedimento para realizar el pago de los valores que se encuentran pendientes con cargo a los recursos del Fondo.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 40<sup>9</sup> del Acuerdo Distrital 761 de 2020, a partir de la vigencia fiscal 2021, la Secretaría Distrital de Hábitat asumirá las funciones para el cumplimiento de los objetivos del fondo, entre ellas, las ejercidas por esta secretaría en relación con las normas que regulan este fondo, para lo cual, se deberán realizar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

### **3. Soporte jurídico de las compensaciones**

<sup>9</sup> **Artículo 40. Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.** El Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI), creado mediante el artículo 1 del Acuerdo Distrital 31 de 2001, será trasladado a la Secretaría Distrital del Hábitat a partir de la vigencia fiscal 2021, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 368 de la Constitución Nacional y los artículos 89 y 99 de la Ley 142 de 1994 o a las normas que los modifiquen o deroguen.

De conformidad con lo anterior, la Secretaría Distrital de Hábitat, a partir de la vigencia fiscal 2021, asumirá las funciones para el cumplimiento de los objetivos del fondo, entre ellas las que venía ejerciendo la Secretaría Distrital de Hacienda en relación con las normas que regulan este Fondo, para lo cual se deberán realizar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

**Parágrafo.** Durante la vigencia 2020, la Secretaría Distrital de Hábitat realizará, previa su remisión a la Secretaría Distrital de Hacienda, la revisión de los requisitos legales de las entidades prestadoras de servicios públicos y de los actos administrativos que se deben suscribir para el giro de recursos de subsidios del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, así como de las cuentas de cobro presentadas por dichas entidades.

Las normas sobre cruce de cuentas y compensaciones, contenidas en los artículos 25<sup>10</sup> y 29<sup>11</sup> del Decreto Distrital 777 de 2019, “por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”, resultan inaplicables para el cruce de cuentas que se desea realizar con los recursos que

---

<sup>10</sup> “Artículo 25. *Cruce de Cuentas. Con el fin de promover el saneamiento presupuestal y contable de todo orden, se autoriza a las entidades que hacen parte del Presupuesto General del Distrito Capital para realizar cruce de cuentas sobre las deudas que recíprocamente tengan. Igualmente, podrán efectuar cruce de cuentas con la Nación, sus entidades descentralizadas, otras entidades territoriales, entidades privadas que cumplan funciones públicas, y con particulares, en lo que se refiere a las obligaciones tributarias, como se establece en el parágrafo 2 del presente artículo.*

*El cruce de cuentas debe contar siempre con el registro contable y presupuestal correspondiente y deberán realizarse los respectivos ajustes al Programa Anual Mensualizado de caja - PAC.*

*Las entidades deberán garantizar que las rentas de destinación específica no cambien su destinación a través del cruce de cuentas.*

**Parágrafo 1.** *Cuando se reúnan las calidades de acreedor y deudor en una misma entidad, como consecuencia de un proceso de liquidación de entidades del orden distrital, se compensarán las cuentas automáticamente sin operación presupuestal alguna, sin perjuicio de los registros contables correspondientes.*

**Parágrafo 2.** *Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, el Distrito Capital o uno de los órganos que sean una sección de su presupuesto anual, resulten obligados a cancelar una suma de dinero, antes de proceder a su pago y siempre y cuando la cuantía de esta supere mil seiscientos ochenta (1680) UVT, solicitará a la autoridad tributaria distrital hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Distrital, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna, sin perjuicio de los registros contables correspondientes.”*

<sup>11</sup> “Artículo 29. *Pagos, compensaciones y devoluciones. El ordenador del gasto y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso, mediante los mecanismos que para el efecto establezca la Dirección Distrital de Tesorería.*

*La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el sistema de información que para el efecto se establezca.*

*Las ordenaciones de giros con las cuales no se ejecute presupuesto, como los giros de recursos recibidos por la Tesorería Distrital en administración, giros para constituir inversiones, o giros de recursos de terceros, entre otros, deberán ser suscritas por el representante legal de la entidad o quien éste delegue.*

**Parágrafo.** *Los servidores públicos que suscriban las órdenes de disposición de recursos de la Cuenta Única Distrital deberán registrar previamente sus firmas en la Dirección Distrital de Tesorería a través de los mecanismos, formatos y procedimientos que ésta disponga.*

*En caso de modificación del registro de los servidores públicos, la respectiva entidad o dependencia responsable deberá informarlo y actualizar las firmas correspondientes en la Dirección Distrital de Tesorería, de acuerdo con los procedimientos que esta establezca.”*

Promoambiental<sup>12</sup> debe girar a la Dirección Distrital de Tesorería por concepto de superávit del año 2020, en tanto es una empresa privada.

Así las cosas, la figura de la compensación se encuentra consagrada en los artículos 1714 y 1715 del Código Civil.

*“ARTICULO 1714. <COMPENSACION>. Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse.*

*ARTICULO 1715. <OPERANCIA DE LA COMPENSACION>. La compensación se opera por el solo ministerio de la ley y aún sin conocimiento de los deudores; y ambas deudas se extinguen recíprocamente hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento que una y otra reúnen las calidades siguientes:*

- 1.) Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad.*
- 2.) Que ambas deudas sean líquidas; y*
- 3.) Que ambas sean actualmente exigibles.*

*Las esperas concedidas al deudor impiden la compensación; pero esta disposición no se aplica al plazo de gracia concedido por un acreedor a su deudor.”*

En cuanto a cómo opera esta figura, el Consejo de Estado<sup>13</sup> expuso lo siguiente:

6.3.5.- Para dirimir esta diferencia, la Sala tomará en consideración que ni el Código Civil ni el Código de Comercio definen la figura de la compensación<sup>14</sup>. Empero, el Estatuto Civil en sus artículos 1714 y 1715 establece los requisitos para que esta proceda. El artículo 1714, en concordancia con el artículo 1625 *ejusdem*<sup>15</sup>, prevé que la compensación es uno de los modos de extinción de las obligaciones, que opera cuando dos personas son deudoras una de otra, recíprocamente. La compensación, según el

---

<sup>12</sup>Promoambiental Distrito es una empresa privada, 100% colombiana, que presta servicios medioambientales integrales y sostenibles para el manejo de residuos. Está enfocada principalmente en recolección y transporte de residuos, barrido, corte de césped, poda de árboles, lavado de áreas públicas, e instalación y mantenimiento de cestas para residuos en la ciudad de Bogotá.[...]. Tomado de <https://www.promoambientaldistrito.com/web/nosotros/>

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente **25-000-23-26-000-2008-00063-02(44935)**. Sentencia del 28 de junio de 2019. Magistrado ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>14</sup> ALESSANDRI RODRÍGUEZ, ARTURO la define como: "La extinción de dos obligaciones recíprocas, entre unas mismas personas hasta concurrencia de la de menos valor, de manera que hace inútil el pago efectivo que de otro modo tendría que hacerla una a la otra". (Derecho Civil. Teoría de las Obligaciones. Bogotá. Librería del Profesional, 1983, pág. 447)

<sup>15</sup> "Artículo 1714. Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse".

artículo 1715 *ejusdem*<sup>16</sup>, opera por ministerio de la ley y aun sin el consentimiento de los deudores, disolviéndose las deudas recíprocas hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento en que una y otra reúnen las siguientes calidades:

- 1.) Que ambas tengan por objeto dinero o cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad.
- 2.) Que ambas deudas sean líquidas; y
- 3.) Que ambas sean actualmente exigibles.

El tratadista Sergio Rodríguez Azuero considera que esta figura constituye: "[u]n modo de extinguir las obligaciones que parte de un supuesto necesario bien claro: la existencia de deudores recíprocos de géneros homogéneos. Esta compensación puede ser legal, en cuyo caso se produce sin necesidad de declaración alguna y por la simple presencia de los requisitos exigidos, o puede ser convencional, cuando las partes así lo acuerdan, para solucionar deudas de las cuales son recíprocamente acreedor y deudor. También se contempla por la doctrina la llamada compensación judicial, para el supuesto de que demandada una persona contrademande al actor y, probados que sean los hechos en los cuales sustenta su posición, resulten obligaciones recíprocas que el juez compensa en la sentencia. Los requisitos exigidos ordinariamente para que la compensación opere son el que las obligaciones sean recíprocas y recaigan sobre cosas fungibles, es decir sustituibles unas por otras y del mismo género, como el dinero; que sean actualmente exigibles, esto es en el momento en el cual debe producirse la compensación y, finalmente, que sean líquidas, esto es, determinadas en forma precisa de manera que su monto sea indiscutible"<sup>17</sup>. (Subraya fuera del texto original)

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa y en la sentencia parcialmente transcrita, la compensación es un modo de extinguir las obligaciones, la cual requiere de la existencia de deudores recíprocos de géneros homogéneos. Puede ser legal, en cuyo caso se produce sin necesidad de declaración alguna y por la simple presencia de los requisitos exigidos, o puede ser convencional, cuando las partes así lo acuerdan, para solucionar deudas de las cuales son recíprocamente acreedor y deudor.

Los requisitos exigidos ordinariamente para que la compensación opere son el que las obligaciones sean recíprocas y recaigan sobre cosas fungibles, es decir sustituibles unas por otras y del mismo género, como el dinero; que sean actualmente exigibles, esto es en el momento en el cual debe producirse la compensación y,

---

<sup>16</sup> "Artículo 1715. La compensación se opera por el solo ministerio de la ley y aún sin conocimiento de los deudores; y ambas deudas se extinguen recíprocamente hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento que una y otra reúnen las calidades siguientes: 1.) Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad. 2.) Que ambas deudas sean líquidas; y 3.) Que ambas sean actualmente exigibles. Las esperas concedidas al deudor impiden la compensación; pero esta disposición no se aplica al plazo de gracia concedido por un acreedor a su deudor".

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ AZUERO, SERGIO, "Contratos Bancarios". Reimpresión de la Cuarta Edición, Biblioteca Felaban, Bogotá, 1997, pág. 64 y 65.

finalmente, que sean líquidas, esto es, determinadas en forma precisa de manera que su monto sea indiscutible.

Esta figura legal de la compensación resulta aplicable, de conformidad con lo establecido en los artículos 5º de la Ley 1066 de 2006 y 815 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional. En efecto, esta última norma se refiere expresamente a la compensación, mientras que el artículo 5º mencionado hace referencia a la aplicación del Estatuto, en lo relacionado con las reglas de cartera de las entidades públicas.

**“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.”*  
(...)

En el presente caso, si existen deudas fungibles (dinero) entre Promoambiental y el Fondo de Solidaridad y Redistribución de ingresos, quienes serían deudores recíprocos de sumas actualmente exigibles, es posible acudir a la figura de la compensación. Lo anterior adicionalmente en la medida en que, como ya se ha mencionado, no existe restricción para realizar el pago de los valores aprobados por la Secretaría Distrital de Habitat, pero que omitió radicar el prestador de servicios ante esta secretaría.

## CONCLUSIONES

¿Existen restricciones de naturaleza jurídica que limiten el pago con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, considerando que la cuenta de cobro corresponde a la vigencia 2018?

De conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este concepto, no existen restricciones de tipo legal o contractual que impidan el pago de la cuenta de cobro correspondiente a la vigencia 2018 con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Con todo, en la medida en que podría haber un probable incumplimiento del prestador del servicio, es procedente adelantar las actuaciones administrativas que se desprenden de lo establecido en el Capítulo IV del Decreto Distrital 807 de 1993.

En este sentido, el artículo 40 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 dispone que la Secretaría Distrital de Hábitat, a partir de la vigencia fiscal 2021, asumirá las funciones para el cumplimiento de los objetivos del fondo, incluidas las que venía ejerciendo esta Secretaría en relación con las normas que regulan este Fondo, para lo cual se deberán realizar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar. Así las cosas, a partir del 2021 será la Secretaría Distrital de Hábitat la encargada de tal función.

¿Es posible proponer un cruce de cuentas con los recursos que el prestador debe girar a la Dirección Distrital de Tesorería por concepto de superávit del año 2020?

En los términos de los artículos 5º de la Ley 1066 de 2006 y 815 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, es procedente el cruce de cuentas, de conformidad con la normatividad citada.

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.

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte  
Proyectó: Carol Murillo Herrera