



Bogotá, D.C.

Doctora
VIVIANA CAROLINA ORTIZ GUZMÁN
Asesora del Despacho
Secretaría Jurídica Distrital
vcortizg@secretariajuridica.gov.co
NIT 899.999.061-9
Carrera 8 No. 10 – 65
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2023ER241022O1
Descriptor general	Administrativo – Código General del Proceso – Costas – Comité de Conciliación Presupuesto – Ciclo presupuestal – ejecución por pasiva
Descriptores especiales	Condena en costas – Comité de Conciliación - Ciclo Presupuestal – Ejecución por pasiva
Problema jurídico	¿La Personería de Bogotá requiere determinar si es posible conciliar el pago de una condena en costas para realizar su pago por cuotas a favor de la entidad? ¿Cuál es el procedimiento para que la CAR pueda disponer de los rendimientos financieros que ha producido el giro que le hizo el Distrito Capital- Secretaría de Planeación para cumplir con la sentencia?
Fuentes formales	Código General del Proceso Ley 1437 de 2011 Decreto 714 de 1996 Decreto Distrital 073 de 2023 Lineamiento de Defensa Jurídica 01 de 2021 - Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Corte Constitucional. Sentencia C – 283 del 05 de junio de 1997. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz Escuela Superior de Administración Pública. 2008. Presupuesto Público Para Entidades Territoriales. Escuela Superior de Administración Pública

1. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Secretaría Jurídica Distrital plantea dos interrogantes así:

“¿La Personería de Bogotá requiere determinar si es posible conciliar el pago de una condena en costas para realizar su pago por cuotas a favor de la entidad?”

Lo anterior teniendo en cuenta que lo que perciba por dicha condena ingresa a la Secretaría Distrital de Hacienda.

¿Cuál es el procedimiento que debe surtir para que la Personería de Bogotá avale un pago por cuotas de una condena en costas a su favor?

En el proceso de acción popular 2004-992 referente al "Humedal El Burro" la Secretaría Distrital de Planeación pagó a título de indemnización a la CAR 2.700 millones de pesos que serían administrados por la CAR para ser invertidos en un terreno cercano al humedal para que sirviera éste como compensatorio por los daños causados al humedal el Burro.

¿La CAR como entidad ejecutora de esos recursos por disposición del fallo indica que este monto cuenta con unos rendimientos financieros y que se requieren obras adicionales en el predio objeto de intervención, se requiere determinar cuál es el procedimiento para que la CAR pueda disponer de los rendimientos financieros que ha producido el giro que le hizo el Distrito Capital- Secretaría de Planeación para cumplir con la sentencia?"

2. CONSIDERACIONES

Para resolver la consulta planteada se procederá a precisar los aspectos relevantes frente a la conciliación de la condena en costas; posteriormente sobre los rendimientos financieros generado en sentencias judiciales y luego las conclusiones.

2.1. Conciliación de la condena en costas

Como lo indica el documento de Lineamiento de Defensa Jurídica 01 de 2021 emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹, en materia de costas procesales, la Ley 1437 de 2011² remite en su artículo 188³ al C. P. C., sustituido por el C. G. P. En consecuencia, las normas sobre costas aplicables a los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa son las contenidas en el C.G.P. en sus artículos 361 a 366.

La condena en costas se hace en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella. En los casos en los cuales las costas son a favor de las entidades públicas, constituyen un derecho patrimonial para estas⁴.

¹ <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/lineamientos-costas-procesales-andje/>

² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

⁴ C.E., Sala Plena, Rad.15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019, C.P. Rocío Araújo Oñate, "(...) el reconocimiento de las costas es un derecho subjetivo, dado el claro carácter indemnizatorio y retributivo que tienen (...), razón por la cual, su condena, es el resultado de aplicar, por parte del juez, los parámetros previamente fijados por el legislador (...) con el fin de compensar el esfuerzo realizado y la afectación patrimonial que le implicó la causa a quien resultó victorioso"

Respecto a las costas hay que tener en cuenta lo siguiente:

- En el caso de condenas a favor de entidades públicas, en virtud de lo previsto en el artículo 98 del C. P. A. C. A., estas tienen el deber de recaudar las obligaciones a su favor al indicar:

“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.”

- Si la parte condenada en costas no las paga voluntariamente, la entidad pública, en los términos del párrafo del artículo 104⁵ del C.P.A.C.A., estará revestida de la prerrogativa de cobro coactivo para exigir el pago. El auto aprobatorio de la liquidación de costas, debidamente ejecutoriado, junto con esa liquidación, funge como título ejecutivo. En la misma línea anterior, mediante Concepto con Radicado No: 20201100019211 de 10-08-2020, expresó:

“Ahora bien, las Entidades están facultadas en materia de cobro coactivo, para lo cual están revestida de jurisdicción coactiva y cuenta con las facultades para recaudar las obligaciones creadas en su favor, como sería el caso de las costas judiciales, pudiendo acudir para efectos de su cobro a las prerrogativas del cobro coactivo o a los jueces competentes.

Por lo tanto en ejercicio de la jurisdicción coactiva puede optar por cobrar directamente las costas judiciales con el procedimiento aplicable para el cobro de las mismas, teniendo en cuenta las reglas del Código General del Proceso Ley 1564 de 2011, las mismas podrán ser ejecutadas por la Entidad directamente aplicando las reglas del procedimiento de cobro coactivo.”

- Con independencia del procedimiento de recaudo, la entidad deberá tener en cuenta que, en virtud de lo establecido en el artículo 192 del C. P. A. C. A. en relación con las providencias que imponen o liquidan una condena, es procedente la liquidación de intereses moratorios respecto del monto reconocido por concepto de costas⁶.
- Igualmente, es necesario decir que el artículo 100 del C.P.A.C.A fija el procedimiento para llevar a cabo el cobro coactivo, el cual remite, en el numeral 2º, al Estatuto tributario Nacional, el que a su vez, en el artículo 814,

⁵ Artículo 104 CPACA “(...) Párrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

⁶ C.E. Secc. Tercera, Rad. 44001-23-33-000-2016-01291-01 (64239), octubre 30/2020. M.P. Ramiro Pazos, “el despacho estima procedente la liquidación de los intereses moratorios respecto de las sumas de dinero reconocidas por concepto de «costas procesales»”.

justamente hace referencia a la facultad de “conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años.

A partir de las precisiones anteriores, corresponde a la Personería de Bogotá determinar a través de su Comité de Conciliación sobre la conveniencia o no de entrar a conciliar el valor correspondiente a las costas a favor de dicha entidad, sin perder de vista el propósito de recuperación del patrimonio público.

Lo anterior, con fundamento en la función que cumplen los comités y sin perder de vista el propósito de recuperación del patrimonio público, descritos en el artículo 4 del Decreto 073 de 2023 “Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos dirigidos a los Comités de Conciliación en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, así:

“Artículo 4º. Definiciones. Para los efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

[...]

Comité de Conciliación: Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Está a cargo de decidir en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. Asimismo, tendrá en cuenta las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia de las altas cortes en esta materia.

La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité (artículo 117 de la Ley 2220 de 2022).

[...]

Recuperación del patrimonio público: Obtención de los recursos o reivindicación por la afectación de bienes, derechos y obligaciones, propiedad del distrito, mediante el ejercicio de medios de control, acciones judiciales, procesos penales y mecanismos alternativos de solución de conflictos iniciados y suscritos por las entidades y organismos distritales, es decir, distintos a aquellos que provienen de una obligación clara, expresa y exigible (artículo 13 del Decreto Distrital 556 de 2021).”

2.2. Disposición de rendimientos financieros por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Se precisa en el texto de la consulta que “en el proceso de acción popular 2004-992 referente al “Humedal El Burro” la Secretaría Distrital de Planeación pagó a título de indemnización a la CAR 2.700 millones de pesos que serían administrados por la CAR para ser invertidos en un terreno cercano al humedal para que sirviera éste como compensatorio por los daños causados al humedal el Burro.” (Se resalta).

A partir de lo anterior, se entiende que como la suma que pagó el Distrito Capital a la CAR, se hizo a título indemnizatorio, entonces, tal suma le pertenecería a la CAR, y sobre tal supuesto se procederá a resolver el interrogante.

Así las cosas, es importante tener en cuenta que el ciclo presupuestal comprende las siguientes etapas⁷: (i) programación del proyecto de presupuesto, (ii) presentación del proyecto al Congreso, (iii) estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso, (iv) liquidación del presupuesto general de la Nación, (v) ejecución y (vi) seguimiento y evaluación⁸.

Este ciclo presupuestal está replicado en el Distrito Capital y como parte de la ejecución del presupuesto se encuentra la ejecución por activa y por pasiva, las cuales se encuentran descritas en el Decreto 714 de 1996⁹ en los artículos 59 y 60, así:

“ARTÍCULO 59º.- De la Ejecución Activa. Corresponde a la Secretaría de Hacienda Distrital efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las Entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto. Se exceptúan los recursos que son recaudados directamente por los Establecimientos Públicos del orden Distrital. (Acuerdo 24 de 1995 , art. 51º)

ARTÍCULO 60º.- De la Ejecución Pasiva. La ejecución pasiva del presupuesto se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones vigentes. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago. (Acuerdo 24 de 1995 , art. 52º)”

Para el caso bajo estudio resulta relevante la ejecución pasiva que se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago

Respecto a la ordenación de pago, la Corte Constitucional¹⁰ ha concluido lo siguiente:

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. [...]

En línea con lo precedente, la doctrina se ha referido al alcance de la ordenación del pago al explicar¹¹:

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-036 del 23 de febrero de 2023. Magistrada Sustanciadora Natalia Ángel Cabo

⁸ El artículo 2.8.1.2.1 del Decreto 1068 de 2015

⁹ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 283 del 05 de junio de 1997. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz

¹¹ Escuela Superior de Administración Pública. 2008. Presupuesto Público Para Entidades Territoriales. Escuela Superior de Administración Pública

Por último la ordenación del pago hace referencia al momento en que se realiza el giro. Se entiende por pago, el acto por el cual la entidad pública habiendo verificado los requisitos establecidos en acto administrativo o contrato, y en atención al reconocimiento de la obligación, a la autorización del pago, a la liquidación de deducciones y al saldo en bancos, desembolsa al particular el monto de la obligación con cheque o mediante consignación, para de esta forma extinguir la obligación.

Se desprende de lo anterior que derivado de la ordenación de gasto está la ordenación de pago que se realiza con el giro, este giro es el desembolso al tercero del monto de la obligación para extinguirla.

En tal sentido, como la Secretaría Distrital de Planeación pagó a título de indemnización a la CAR 2.700 millones de pesos, dicho recurso ya fue ejecutado, y por lo tanto, al ser de la CAR, los rendimientos generados por ese recurso le pertenecen. Así las cosas, estos rendimientos deberán ser incluidos en la programación presupuestal junto con el principal, y se registrarán en la contabilidad de la CAR.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder los cuestionamientos planteados, así:

- **¿La Personería de Bogotá requiere determinar si es posible conciliar el pago de una condena en costas para realizar su pago por cuotas a favor de la entidad?**

Como se precisó en la parte considerativa, de manera general, debe decirse que las costas en favor de entidades de derecho público, dentro de procesos judiciales, son susceptibles de cobrarse por la vía coactiva, y también que, con fundamento en las normas que gobiernan este procedimiento, tales entidades pueden celebrar acuerdos de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a la Personería de Bogotá determinar la procedencia del pago por cuotas de la condena en costas a su favor, así como el procedimiento en caso de acceder a ello.

- **¿La CAR como entidad ejecutora de esos recursos por disposición del fallo indica que este monto cuenta con unos rendimientos financieros y que se requieren obras adicionales en el predio objeto de intervención, se requiere determinar cuál es el procedimiento para que la CAR pueda disponer de los rendimientos financieros que ha producido el giro que le hizo el Distrito Capital- Secretaría de Planeación para cumplir con la sentencia?**



En el entendido de que, tal como lo plantea en su escrito, la suma que pagó el Distrito Capital a la CAR, se hizo a título indemnizatorio, y por lo tanto le pertenece, entonces, los rendimientos que tal suma genere serían de la CAR y, por lo tanto, podrían ser incluidos en su programación presupuestal, junto con el principal, para ser ejecutados conforme a la normatividad presupuestal que la rige.

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,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ
Directora Jurídica
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisó	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó	Carol Murillo Herrera – Profesional Especializado