



Concepto 113-F.01

Pública Clasificada

223200-24-3

Bogotá

Doctor

Geovanni Andrés Cárdenas Mogollón

Jefe Oficina Jurídica

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)

Carrera 30 # 25 -90 Piso 15

dadepbogota@dadep.gov.co

NIT 899999061-9

Bogotá D.C.

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER27228001
Descriptor general	Presupuesto, Tesorería.
Descriptores especiales	Pago por consignación de acreencias no tributarias.
Problema jurídico	¿Es posible hacer uso de la figura jurídica de pago por consignación según las disposiciones de los códigos Civil y General del Proceso, cuando la entidad desconoce los datos personales y cuenta bancaria del acreedor, ante la falta de respuesta por parte de este frente al suministro de sus datos para proceder a efectuar una devolución?
Fuentes formales	Código Civil, Código General del Proceso. Acuerdos Distritales 018 de 1999, 257 de 2006 y 637 de 2016. Decretos Distritales 714 de 1996, 192 de 2021 y 356 de 2022. Resolución SDH No. 191 de 2017.

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 72 del Decreto Distrital 601 de 2014, modificado por el artículo 3 el Decreto Distrital 237 de 2022, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”. Por lo tanto, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

El Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), presentó solicitud de concepto jurídico a través del radicado 2024ER27228001, con el fin de obtener pronunciamiento frente a la viabilidad de hacer uso de la figura jurídica de pago por consignación de acreencias de esa entidad.

Lo anterior en razón a que, según su criterio, al revisar el Manual del Usuario de Devoluciones de Ingresos/Recaudos No Tributarios para Entidades Distritales, se constató que no se contempla ninguna acción específica para proceder con un reembolso si el acreedor no proporciona su número de cuenta bancaria o no se puede ubicar, por lo cual considera que procede el pago por consignación, en la medida que esta figura le permite a la entidad en su

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

condición de deudora, cumplir con su obligación depositando el monto en una cuenta bancaria a favor del acreedor cuando este se rehúsa a recibir el pago o no se presenta para hacerlo, de manera que el dinero queda disponible para este último cuando decida retirarlo o utilizarlo.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a la consulta se abordarán los siguientes aspectos: (i) el pago por consignación: generalidades y requisitos legales; (ii) régimen presupuestal del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP); (iii) los pagos en el régimen presupuestal del Distrito Capital; y (iv) conclusiones.

1. El pago por consignación: generalidades y requisitos legales

En términos generales, el pago por consignación es un mecanismo legal diseñado para permitir que el deudor cumpla con su obligación de pago cuando, por circunstancias ajenas a su control, no es posible entregar el monto adeudado al acreedor. Este procedimiento tiene como objetivo garantizar que el deudor quede liberado de su obligación, preservando sus derechos y evitando perjuicios derivados de la negativa, ausencia o imposibilidad del acreedor para recibir el pago.

En el ámbito colombiano, este procedimiento está regulado principalmente por los artículos 1656 a 1665 del Código Civil, y el artículo 381 del Código General del Proceso, con el fin de proteger al deudor al permitirle cumplir con su obligación de manera válida, inclusive sin el consentimiento del acreedor. Al efectuarse correctamente, el pago por consignación libera al deudor de la obligación, dejando al acreedor la responsabilidad de retirar el dinero o bienes consignados.

Para que el pago por consignación sea válido y produzca los efectos liberatorios para el deudor, es necesario cumplir con los requisitos legales establecidos en el artículo 1658 del Código Civil, como son:

- Que se haga el pago por una persona capaz.
- Que se haga al acreedor, el cual en todo caso debe ser capaz de recibir, o a su representante.
- Que haya expirado el plazo o se haya cumplido la condición de la obligación.
- Que el pago sea ofrecido en el lugar debido.
- Dirigir por parte del deudor al juez un escrito en el cual conste la oferta presentada al acreedor.
- Dar traslado del escrito de oferta presentado al juez, al acreedor o representante

Así las cosas, el pago por consignación será procedente solamente cuando el juez lo ordene o autorice, conforme al procedimiento indicado en el artículo 381 del Código General del Proceso, que señala las siguientes reglas:

- La demanda de oferta de pago deberá cumplir tanto los requisitos exigidos por el Código General del Proceso como los establecidos en el Código Civil.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- Si el demandado no se opone, el demandante debe depositar a órdenes del juzgado lo ofrecido, si fuere dinero, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término del traslado. En los demás casos, se decretará el secuestro del bien ofrecido. Hecha la consignación o secuestrado el bien, se dictará sentencia que declare válido el pago.
- Si vencido el plazo no se efectúa la consignación o en la diligencia de secuestro no se presentan los bienes, el juez negará las pretensiones de la demanda mediante sentencia que no admite apelación.
- Si al contestar la demanda el demandado se opone a recibir el pago, el juez ordenará, por auto que no admite recurso, que el demandante haga la consignación en el término de cinco (5) días o decretará el secuestro del bien. Practicado este o efectuada aquella, el proceso seguirá su curso.
- Si el demandante no hace la consignación, el juez negará las pretensiones de la demanda mediante sentencia que no admite apelación.
- En la sentencia que declare válido el pago se ordenará: la cancelación de los gravámenes constituidos en garantía de la obligación, la restitución de los bienes dados en garantía, la entrega del depósito judicial al demandado y la entrega de los bienes a este por el secuestro.

En conclusión, el pago por consignación es una herramienta jurídica que protege tanto al deudor como al acreedor, garantizando el cumplimiento de las obligaciones en circunstancias excepcionales. Para que este sea válido, es fundamental cumplir con los requisitos legales anteriormente señalados.

2. Régimen presupuestal del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo Distrital 018 de 1999¹, se crea la Defensoría del Espacio Público, organizada como un Departamento Administrativo de la Administración Central de Bogotá Distrito Capital, con las funciones primordiales de la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital, según lo indica el artículo 3 *ibidem*.

Con la reforma administrativa distrital aprobada por el Concejo de Bogotá D.C., a través del Acuerdo Distrital 257 de 2006², el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) fue integrado al Sector Gobierno, tal como se estableció en su artículo 51 modificado por el artículo 14 del Acuerdo Distrital 637 de 2016³. Es decir que dada su condición

¹ Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público

² 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

³ Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones

de Departamento Administrativo, el DADEP hace parte del Sector Central de la Administración Distrital⁴ y por ende le son aplicables las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996⁵, y además hace parte del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C., habida cuenta que en el artículo 2 del decreto citado se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º. De la Cobertura del Estatuto. *El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios. (...)* (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Concretamente, el artículo 15 *Ibidem* determina cuáles son las partes que componen el Presupuesto Anual del Distrito Capital, como son, las rentas e ingresos, los gastos, y las disposiciones generales para su correcta ejecución, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 15º. De la Composición del Presupuesto. *El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes:*

a) El Presupuesto de Rentas e Ingresos. Contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales.

b) El Presupuesto de Gastos. *Incluirá la totalidad de las apropiaciones para el Concejo Distrital, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital, la Veeduría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.*

c) Las Disposiciones Generales. *Corresponde a las normas que se expiden en cada vigencia fiscal, tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto dentro del mismo período. (Acuerdo 24 de 1995, art. 13)”* (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Finalmente, el artículo 18 *ejusdem* también clasificó el presupuesto de gastos de las entidades distritales en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, de este modo:

“ARTÍCULO 18º. Del Presupuesto de Gastos. *El presupuesto de gastos se clasificará en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado por Entidades Ejecutoras del Distrito así: Concejo Distrital, Contraloría Distrital, Personería Distrital, Veeduría Distrital, una (1) por cada Secretaría, Departamento Administrativo y Establecimiento Público Distrital.*

⁴Cfr. Acuerdo Distrital 257 de 2006, artículo 22.

⁵ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

En los Presupuestos de Gastos de Funcionamiento e Inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda. (Acuerdo 24 de 1995, art. 15º)

Aún más, el artículo 26 del Estatuto indicó que para el cómputo de las rentas que deben incluirse en el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito Capital, debe tenerse “*como base el recaudo estimado de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca la Dirección Distrital de Presupuesto, sin tomar en consideración los costos de su recaudo.*”

3. Los pagos en el régimen presupuestal del Distrito Capital

Desde el punto de vista de la ejecución pasiva del presupuesto, la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan con los requisitos señalados en las disposiciones vigentes son una expresión de esta, de manera que la ordenación de gastos necesariamente conlleva a la ordenación del pago, conforme lo dispone el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

Así mismo, el artículo 87 del citado Estatuto le confiere a los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. En este sentido, la norma advierte que estas facultades se encuentran en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En esa misma línea, el artículo 52 del Estatuto previó que los actos administrativos que impacten las asignaciones presupuestales deben contar con certificados de disponibilidad previos que aseguren la existencia de apropiaciones suficientes para cubrir dichos gastos, los cuales deben estar registrados presupuestalmente para evitar que los recursos sean desviados a otros fines. Este registro debe especificar claramente el valor y el plazo de las obligaciones.

Esta operación es un requisito de perfeccionamiento necesario para validar estos actos administrativos. Por lo tanto, ninguna autoridad puede asumir obligaciones sobre asignaciones inexistentes, exceder el saldo disponible, o sin la autorización previa del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (CONFIS) o su delegado, para comprometer vigencias futuras y adquirir compromisos con recursos de crédito autorizado. En concordancia con todo lo anterior, el artículo 31 del Decreto Distrital 192 de 2021⁶, modificado por el artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2022⁷, dispuso en materia de pagos y compensaciones lo siguiente:

⁶ Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

⁷ Por medio del cual modifica y adiciona el Decreto 192 de 2021, 'Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones'

“Artículo 31°. Modificado por el art. 3, Decreto Distrital 356 de 2022. <El nuevo texto es el siguiente> Pagos y compensaciones. El ordenador del gasto con funciones de ordenación del pago, o el ordenador del pago 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 los documentos que ordenan pagos (cuentas por pagar), compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Única Distrital.

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 la Secretaría Distrital de Hacienda establezca para el efecto.

Las ordenaciones de giros con las cuales no se ejecute presupuesto, como los giros de recursos recibidos por la Dirección Distrital de Tesorería 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 1°. 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.

Parágrafo 2°. La ordenación del gasto implica dos aspectos, asumir el compromiso y ordenar el pago, que serán ejercidos por el jefe de la entidad, o por el servidor público del nivel directivo a quien éste delegue, de manera conjunta o independiente.

La adquisición de compromisos con efectos presupuestales a nombre de la entidad ejecutora de recursos públicos distritales, deberá llevarse a cabo, de conformidad con las condiciones previstas en el artículo 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996.

La ordenación del pago es la instrucción dirigida a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda que contiene beneficiario, monto, momento y rubro presupuestal o programa que se afecta, para que esta proceda al giro de los recursos.”

De igual manera, el artículo 33 *ibidem*, modificado por el artículo 4 del Decreto Distrital 356 de 2022, estableció en materia de responsabilidades del ordenador del gasto en el seguimiento y control de la ordenación de pagos y compensaciones, lo siguiente:

“Artículo 33°. Modificado por el art. 4, Decreto Distrital 356 de 2022. <El nuevo texto es el siguiente> Responsabilidad en el seguimiento y control de la ordenación de pagos y compensaciones. Es responsabilidad del ordenador del gasto con funciones de ordenación del pago o el ordenador del pago y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de los Fondos de Desarrollo Local, realizar el seguimiento y control de los documentos que ordenan pagos, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería, así como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten y la tramitación de la respectiva solicitud de anulación

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



y/o reenvío en el Sistema de Información Financiera que la Dirección Distrital de Tesorería establezca para tal fin.

Cuando en el curso de una vigencia fiscal y antes del respectivo cierre contable, de conformidad con las normas, plazos y procedimientos propios de la operación Tesoral, la Dirección Distrital de Tesorería establezca que es imposible realizar la ejecución bancaria de una orden de pago, giro o compensación, en los precisos términos en los cuales dicha orden fue impartida por el ordenador, podrá dejarla sin efectos, una vez lo comunique a la entidad, operación que quedará registrada en el sistema de información. En tales eventos, será responsabilidad exclusiva de la entidad o dependencia ordenadora revisar oportunamente el estado de la orden en el sistema de información y, según el caso, enviar o no una nueva orden de giro debidamente ajustada, o adoptar las medidas administrativas, jurídicas y presupuestales tendientes al reconocimiento de los derechos sustanciales o a la respectiva depuración contable, según las normas aplicables a cada actuación.

La información requerida para cumplir con este seguimiento y control deberá ser puesta a disposición por la Dirección Distrital de Tesorería para ser consultada oportunamente por las entidades ordenadoras dependencias o unidades ejecutoras, mediante el sistema de información que la Secretaría Distrital de Hacienda establezca para el efecto.”

Estas premisas se complementan con lo señalado por el Manual Operativo Presupuestal de las Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, aprobado por la Resolución SDH No. 191 de 2017⁸, en cuyo numeral 5 del módulo 1 se expresó en lo referente a los pagos lo siguiente:

“5. Pago

La ordenación del pago es el mecanismo mediante el cual se garantiza el cumplimiento a satisfacción de los compromisos adquiridos y, en consecuencia, se procede a transferir los recursos al contratante bajo la modalidad de pago establecida en el contrato; en este sentido, una vez verificados los requisitos previstos y forma de pago pactada en el acto administrativo o contrato, liquidadas las deducciones de ley y/o contractuales, la tesorería desembolsa al particular el monto de la obligación conforme a la disponibilidad de recursos y al PAC programado.”

A renglón seguido, el Manual en mención especificó que estos pagos se pueden producir a través de los siguientes documentos: órdenes de pago, relaciones de autorización, pagos prioritarios, pagos en especie, daciones en pago, pagos de obligaciones periódicas, pagos de decisiones judiciales y pagos de indemnizaciones laborales.

II. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se responde el interrogante planteado en los siguientes términos:

⁸ Por medio de la cual se adopta y consolida el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital

“¿Es posible hacer uso de la figura jurídica de pago por consignación según las disposiciones de los códigos Civil y General del Proceso, cuando la entidad desconoce los datos personales y cuenta bancaria del acreedor, ante la falta de respuesta por parte de este frente al suministro de sus datos para proceder a efectuar una devolución?”

En criterio de esta Dirección, el uso de la figura del pago por consignación por parte del DADEP, es viable jurídicamente siempre y cuando la entidad satisfaga el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 1656 a 1665 del Código Civil, y el artículo 381 del Código General del Proceso, lo cual implica que el Juez de la República competente autorice previamente este pago, y adicionalmente se dé cumplimiento a las normas presupuestales que en materia de pagos y compensaciones rigen para el Distrito Capital. No obstante, se recomienda que previo a esto, la entidad despliegue las actuaciones necesarias donde demuestre que realizó esfuerzos razonables para ubicar al deudor, tales como envío de comunicaciones, citaciones, entre otros.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015⁹.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo - Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado - Subdirección Jurídica de Hacienda

⁹ Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”