

CONCEPTO 76697 DE 2018

(diciembre 21)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: Director Jurídico

ASUNTO: Normatividad dación en pago

En respuesta a su comunicación electrónica de 17 de diciembre de 2018, con número de radicación 8-2018-074921, mediante la cual solicita información sobre la normatividad y competencia para aceptar o rechazar bienes en dación de pago; al respecto, se procede a brindar la orientación pertinente:

En su comunicación realiza el requerimiento en los siguientes términos:

1. Enunciar la normatividad tanto nacional como institucional que verse sobre la materia. (Dación en Pago).
2. Una vez recibida notificación de estas asignaciones de bienes bien sean totales o parciales ¿Es legalmente posible para el SENA rechazar dicha asignación cuando se trate de bienes que no le sean de interés, dada su naturaleza o cuando los costos de su gestión resulten mayores al valor mismo de los bienes? ¿De quién es esta competencia al interior de la Entidad?
3. ¿En caso de ser posible el rechazo de estas asignaciones en dación en pago, bajo qué condiciones se podrá hacer?
4. Dadas las competencias y facultades de cada cargo ¿A quién corresponde al interior de la Entidad reglamentar la materia con el fin de aclarar el alcance y proyectar lineamientos para la gestión de estas daciones en pago?

Previo a resolver las inquietudes planteadas, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

- Dación en Pago

La dación en pago es un negocio jurídico acordado entre deudor y acreedor, el cual consiste en la entrega de un objeto mueble o inmueble en reemplazo de lo que se adeuda.

En la legislación colombiana no existe una norma que expresamente regule la Dación en Pago.

Sin embargo, las siguientes disposiciones del Código Civil y del Código General del Proceso tratan sobre la materia:

“ARTICULO [1562](#). <DEFINICION DE OBLIGACION FACULTATIVA>. Obligación facultativa es la que tiene por objeto una cosa determinada, pero concediéndose al deudor la facultad de pagar con esta cosa o con otra que se designa.

“ARTICULO [1626](#). <DEFINICION DE PAGO>. El pago efectivo es la prestación de lo que se debe.

“ARTICULO [1627](#). <PAGO CEÑIDO A LA OBLIGACION>. El pago se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes.

El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser de igual o mayor valor la ofrecida.

“ARTICULO [1625](#). <MODOS DE EXTINCION>. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

- 1o.) Por la solución o pago efectivo.
- 2o.) Por la novación.
- 3o.) Por la transacción.
- 4o.) Por la remisión.
- 5o.) Por la compensación.
- 6o.) Por la confusión.
- 7o.) Por la pérdida de la cosa que se debe.
- 8o.) Por la declaración de nulidad o por la rescisión.
- 9o.) Por el evento de la condición resolutoria.
- 10.) Por la prescripción...”

La Ley [1564](#) de 2012 o Código General del Proceso, menciona la dación en pago como una forma de extinguir la deuda, indicando:

Artículo [503](#). Pago de deudas.

En firme el inventario y los avalúos, si existe dinero disponible para el pago de alguna deuda y de consuno lo solicitan los interesados, el juez podrá autorizar el pago. Si no hubiere dinero suficiente para el pago de las deudas hereditarias o legados exigibles, el cónyuge, el albacea o cualquiera de los herederos podrá pedir la dación en pago o el remate de determinados bienes en pública subasta o en una bolsa de valores si fuere el caso.

Teniendo en cuenta que la dación en pago comprende la transferencia de un bien mueble e inmueble para extinguir una obligación, se hace necesario abordar las normas relativas a la transferencia de bienes.

- Transferencia de bienes a título gratuito a otras entidades públicas

La Ley 708 de 2001 "Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones" dispone:

"ARTÍCULO 1- Las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes, deberán transferir a título gratuito al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en el término y con la progresividad que establezca el Gobierno Nacional los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial.

(...)

NOTA: [Mediante el Decreto 554 de 13 de marzo de 2003, se suprimió el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se ordenó su liquidación].

(...)

“ARTÍCULO 8. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo [58](#) de la Ley 9a de 1989.

PARAGRAFO 1- A las transferencias de inmuebles referidas en el presente artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo [1](#) de la presente ley..."
(Negrilla y subrayado fuera del texto)

El artículo 14 de la Ley 708 de 2001, modificado por el artículo 2o de la Ley 1001 de 2005, establece:

“ARTÍCULO 14. Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable”.

- Venta de inmuebles a CISA S.A. que no se requieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas del orden nacional

La Ley 1753 DE 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” dispuso en su artículo [163](#):

“ARTÍCULO [163](#). MOVILIZACIÓN DE ACTIVOS. Modifíquese el artículo [238](#) de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo [238](#). Movilización de activos. A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, deberán vender los inmuebles que no requieran para el ejercicio de sus funciones y la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al colector de activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), para que este las gestione.

La cartera de naturaleza coactiva y la que no esté vencida, podrá ser entregada en administración a CISA.

El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA, estará exento de los gastos asociados a dicho acto...”

El Decreto 1778 "Por el cual se modifica el Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto [1068](#) de 2015 en lo relacionado con la movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias", señaló:

“Artículo 2.5.2.1. Definiciones:

1. Activos inmobiliarios. Son todos los inmuebles de propiedad de la entidad pública. Para efectos del presente decreto se entiende por activos inmobiliarios el derecho proindiviso o cuota entidades públicas sobre bienes inmuebles, así como derechos fiduciarios en fideicomisos que tienen como bien(es) fideicomitado(s) inmuebles.

2. Bienes inmuebles requeridos para el ejercicio sus funciones: Aquellos Activos Inmobiliarios propiedad de las entidades públicas cumplan con una o varias de las siguientes condiciones:

- i) Que actualmente se estén utilizando por la entidad pública;
- ii) Que hagan parte de proyectos de Asociación Público Privada de que el artículo [233](#) de la Ley 1450 de 11;
- ii) Que hagan parte proyectos de inversión pública relacionados con funciones de la entidad pública propietaria y cuenten con autorizaciones comprometer recursos de vigencias futuras ordinarias o extraordinarias...”

El precitado Decreto 1778 de 2016 en su artículo 2.5.2.3.2 estableció la excepción de venta de inmuebles a CISA:

“Artículo 2.5.2.3.2. Excepciones a la obligación de venta de inmuebles a CISA: Se exceptúan de obligación venta a CISA consagrada en artículo [163](#) de la Ley 1753 de 2015, modificadorio del artículo [238](#) de la Ley 1450 2011 aquellos activos inmobiliarios que, si bien no son requeridos por las entidades públicas del orden nacional para el ejercicio de sus funciones, presentan una o varias de las siguientes condiciones:

1. No existen físicamente, o no tienen identificación registral y catastral.
2. Sean de uso o espacio público.
3. Los que tengan algún gravamen o limitación que impida su enajenación o aquellos respecto de los cuales la entidad no tenga la posesión y/o la misma se encuentre en discusión.
4. Pesen sobre ellos condiciones resolutorias de dominio vigentes o procesos de cualquier tipo en contra de la entidad pública propietaria o ésta hubiere iniciado algún proceso.
5. Estén ubicados en zonas declaradas de alto riesgo identificadas en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o en aquellas definidas por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte la correspondiente Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
6. Estén ubicados en zonas cantera que hayan sufrido grave deterioro físico.
7. Tengan diferencias áreas entre los títulos y la información catastral del inmueble.
8. Se encuentren incluidos en los planes de ordenamiento territorial como zona protección forestal, parques, zonas verdes o conservación ambiental, resguardos o zonas de asentamientos de comunidades protegidas.
9. Hayan sido declarados de Interés Cultural, conforme a Ley [1185](#) 2008.
10. Aquellos cuyo valor de compra resulte ser cero (0) o negativo, conforme al Modelo de valoración de CISA.
11. Se trate de inmuebles que se enmarquen en las condiciones establecidas en los artículos 1 y 14 de Ley 708 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Ley 1001 2005”.

Sobre la figura de la Dación en Pago, la Dirección Jurídica por intermedio del Grupo de Concepto Jurídicos y Producción Normativa, en Concepto No. 2008-02-077411 señaló:

“ (...) La dación en pago de acuerdo a concepto No. 2003027965-1 del 17 de julio de 2003 emanado de la Superintendencia Financiera (antes Superintendencia Bancaria) consiste en un mecanismo para extinguir una obligación pecuniaria, en donde se paga con una prestación sustitutiva a la inicialmente debida.

Respecto a la dación en pago, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que: “(...) uno de los elementos esenciales de la dación en pago es la determinación de la prestación sustitutiva y de los términos en que habrá de ser intercambiada con la inicialmente debida, en vista de la función liberatoria que la figura por definición está llamada a cumplir, (...). Es

necesario así, para que la dación en pago se perfeccione, determinar el valor -o precio- del objeto de la nueva prestación, dado que de su fijación exacta depende la aquiescencia del acreedor a recibir algo distinto del dinero adeudado con la finalidad específica de liberar al deudor"

Frente a la equivalencia entre la prestación sustitutiva y la prestación original, se precisa que "visto lo anterior, su utilización tiene que ser estudiada frente a la obligación que se pretende extinguir en cada caso, en especial tratándose de obligaciones originadas en los contratos de crédito concedidos por el acreedor, lo que permite precisar tres situaciones, así: a) El valor de la dación en pago ofrecida es superior al valor el crédito debido, en cuyo caso el remanente debe ser entregado al deudor, una vez satisfecha la obligación a favor del acreedor, b) El valor de la dación en pago ofrecida es inferior al valor del crédito debido, en tal evento el deudor queda obligado a cancelar al acreedor el valor del crédito pendiente de satisfacer y, c) El valor de la dación en pago ofrecida es igual al valor del crédito debido, en tal caso la obligación se extingue, sin existir ninguna clase de cargas recíprocas entre deudor y acreedor respectivamente".
(Negrillas fuera de texto)

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia del 2 de febrero del 2001) la dación en pago se estructura cuando el acreedor acepta recibir de su deudor, en orden a extinguir la obligación primigenia, una cosa distinta de la debida o ejecutar a cambio un hecho o abstenerse de hacerlo, y de tal suerte extinguir la relación obligacional. Además, es indispensable que los bienes objeto de dación en pago ingresen de manera efectiva al patrimonio del acreedor.

De lo anterior se infiere que en la dación en pago, como obligación facultativa, el deudor tiene la facultad de pagar con la cosa debida o con otra que se designa. Sin embargo, tal como lo establece el inciso segundo del artículo [1627](#) del Código Civil, "El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser de igual o mayor valor la ofrecida".

Ahora bien, tal como lo atrás quedó indicado, el artículo [163](#) de la Ley 1753 de 2015 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", al modificar el artículo [238](#) de la Ley 1450 de 2011, dispuso que las entidades del orden nacional, con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, deben vender a la entidad Central de Inversiones S.A. CISA S.A., los inmuebles de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones.

No obstante lo anterior, el Decreto 1778 de 2015 modificó, entre otros, el artículo [2.5.2.3.2.](#) del Decreto 1068 de 2015, en el sentido de exceptuar de la obligación de las entidades públicas del orden nacional para vender a CISA activos inmobiliarios que no son requeridos para el ejercicio de sus funciones, siempre que presenten una o varias de las condiciones allí contempladas y a las que se hizo mención.

Por su parte, la Ley 708 de 2001 prevé en su artículo 8o que los bienes inmuebles fiscales* de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades; el artículo 14 *Ibíd*em dispone que las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que

hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

Para efectos de precisión, se considera bienes fiscales aquellos de propiedad de entidades públicas cuyo uso no pertenece a todos los habitantes, los cuales se clasifican en bienes fiscales propiamente dichos: son aquellos cuya propiedad pertenece a las entidades de derecho público de carácter nacional, departamental o municipal y están destinados para su funcionamiento o que prestan un servicio público. Los bienes fiscales adjudicables son bienes inmuebles del Estado destinados a ser adjudicados a las personas que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo antes expuesto, procedemos a responder las inquietudes formuladas:

1. Enunciar la normatividad tanto nacional como institucional que verse sobre la materia (Dación en Pago).

RESPUESTA: Las normas aplicables a la figura de la Dación en Pago están contenidas principalmente en los artículos [1562](#), [1625](#), [1626](#) y [1627](#) del Código Civil colombiano.

2. Una vez recibida notificación de estas asignaciones de bienes bien sean totales o parciales ¿Es legalmente posible para el SENA rechazar dicha asignación cuando se trate de bienes que no le sean de interés, dada su naturaleza o cuando los costos de su gestión resulten mayores al valor mismo de los bienes? ¿De quién es esta competencia al interior de la Entidad?

RESPUESTA: De conformidad con lo previsto en el inciso 2o del artículo [1627](#) del Código Civil, el SENA en su calidad de acreedor “no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser de igual o mayor valor la ofrecida”.

3. ¿En caso de ser posible el rechazo de estas asignaciones en dación en pago, bajo qué condiciones se podrá hacer?

PREGUNTADO: Debe evaluarse al interior del SENA, por parte del Grupo de Gestión de Cobro Coactivo de la Dirección Jurídica y de las dependencias que tienen a su cargo la Cartera de la entidad, los criterios, naturaleza y condiciones de las obligaciones, servidores públicos competentes y demás circunstancias en donde se establezca la posibilidad para que el SENA no acepte bienes en dación en pago como pago de obligaciones por deudores de la Entidad, cuando dichos bienes por sus características no se requieran, no sean útiles o necesarios para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones.

Definido lo anterior, es necesario establecer dichas competencias y condiciones mediante acto administrativo expedido por el Director General, modificando o adicionando el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el Sena, a través del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo (Resolución [1235](#) de 2014), el Manual de Cobro Coactivo y las políticas que en materia de cartera existan en el SENA.

Es importante anotar que en el Manual de Cobro Coactivo (Código GJ-M- 002 - 2017-12-18) el competente para suscribir acuerdos de pago u otorgar facilidades de pago es el Funcionario Ejecutor, tanto en la etapa persuasiva como en la coactiva.

4. Dadas las competencias y facultades de cada cargo ¿A quién corresponde al interior de la Entidad reglamentar la materia con el fin de aclarar el alcance y proyectar lineamientos para la

gestión de estas daciones en pago?

RESPUESTA: La respuesta está dada en el punto anterior.

Finalmente, consideramos tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

- Determinar si el bien o bienes se requieren o no para el cumplimiento de las funciones del SENA.
- Si al deudor dentro del respectivo proceso se le han otorgado facilidades para el pago de la obligación.
- Revisar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el Sena, a través del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo (Resolución [1235](#) de 2014), el Manual de Cobro Coactivo (Código GJ-M- 002 - 2017-12-18) y las políticas que en materia de cartera existan en el SENA.
- Si los bienes que no los requiere el SENA para el cumplimiento de sus funciones deben ser entregados a CISA S.A. conforme con lo previsto en el artículo [163](#) de la Ley 1753 de 2015.
- Si el bien o bienes se subsumen en una o varias de las excepciones de que trata el artículo 2.5.2.3.2. del Decreto 1778 de 2016.
- Si se requiere solicitar a CISA S.A. que sirva como intermediario para la enajenación del bien o bienes, acorde con sus funciones.
- Si los bienes deben ser transferidos a otras entidades públicas en acatamiento de lo dispuesto en la Ley 708 de 2001.
- Coordinar con el Grupo de Gestión de Cobro Coactivo de la Dirección Jurídica y con el Grupo de Cartera de la Dirección Administrativa y Financiera del SENA con el fin de determinar los criterios, naturaleza de las obligaciones, condiciones y demás circunstancias para que el SENA, como acreedor, no acepte bienes muebles o inmuebles en dación en pago conforme con lo señalado en el Código Civil y las normas relacionados con el cobro de cartera y cobro coactivo.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del

Atentamente,

Carlos Emilio Burbano Barrera
Coordinador
Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa
Dirección Jurídica - Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)



logo