



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Aspectos Jurídicos de las Finanzas Públicas Territoriales

Secretaría Distrital de Hacienda



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Claudia López Hernández
Alcaldesa Mayor de Bogotá

Juan Mauricio Ramírez
Secretario Distrital de Hacienda

Leonardo Arturo Pazos Galindo
Director Jurídico

Coordinador:

Leonardo Arturo Pazos Galindo
Director Jurídico

Coautores:

Leonardo Arturo Pazos Galindo
Manuel Ávila Olarte
Clara Lucía Morales Posso
Enny Yojana Lemus Trujillo
Alfonso Antonio Suárez Ruiz
Fanny Fernández Mendoza
Matilde del Carmen Murcia Célis
Nathalia Andrea Vásquez Orjuela
Sebastian Morillo Carrillo

ISBN: 978-958-97256-7-2

Bogotá D.C.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Presentación

La Secretaría Distrital de Hacienda pone a disposición un trabajo académico titulado “Aspectos Jurídicos de las Finanzas Públicas Territoriales”, que desarrolla los principales temas de manera clara y didáctica, a partir de la experiencia de su Dirección Jurídica.

Este trabajo se realizó con el fin de cumplir los principios constitucionales relacionados con la colaboración armónica entre las entidades territoriales y la participación y control ciudadano. Por esta razón, es un documento de apoyo a la gestión, de práctica referencia y consulta, donde se encontrará una revisión legal, jurisprudencial y doctrinaria representativa y actualizada.

Finalmente, esperamos que esta obra se constituya en una herramienta que motive futuros estudios e investigaciones sobre esta importante materia.



CAPITULO PRIMERO.....	7
INGRESOS PÚBLICOS.....	7
I. CONCEPTO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	7
II. INGRESOS PÚBLICOS TERRITORIALES	9
1. INGRESOS CORRIENTES	10
1.1 Ingresos Tributarios.....	11
a. Poder Tributario	11
b. Principios de los Tributos.....	15
i) Legalidad	16
ii) Equidad y Progresividad	17
iii) Eficiencia	18
iv) No retroactividad	18
c. Elementos de los Tributos	19
d. Clasificación de los Tributos	25
e. Tributos adoptados por el Distrito Capital	26
- Impuesto Predial Unificado	27
- Impuesto de Industria y Comercio - ICA.....	29
- Impuesto de Vehículos	30
- Delineación Urbana	30
- Impuesto unificado de azar y espectáculos públicos	31
- Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos.....	33
- Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	33
- Sobretasa a la Gasolina.....	37
- Impuesto a la publicidad exterior visual	37
- Contribución de obras públicas	38
- Impuesto a las loterías foráneas y sobre premios de lotería.....	38
- Estampillas.....	42
- Participación en Plusvalía	63
- Contribución por valorización	64
- Tasas retributivas y compensatorias	65
1.1.2. Ingresos No Tributarios	67
a. Sanciones pecuniarias	67



b.	Precio público	79
c.	Cargas urbanísticas.....	89
2.	INGRESOS NO CORRIENTES O DE CAPITAL	92
2.1	Crédito Público	93
2.2	Venta de Activos.....	96
2.3	Utilidades.....	97
2.4	Excedentes Financieros	100
2.5	Rendimientos Financieros	102
2.6	Donaciones.....	111
3.	TRANSFERENCIAS	115
3.1	Sistema General de Participaciones	116
a.	Asignaciones especiales	116
b.	Asignaciones sectoriales.....	117
3.2	Sistema General de Regalías.....	120
III.	COBRO Y GESTIÓN DE LA CARTERA PÚBLICA	125
	CAPÍTULO SEGUNDO	132
	GASTO PÚBLICO	132
I.	CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	135
1.	Eficiencia y efectividad del gasto público	136
1.1	Eficiencia asignativa.....	136
1.2	Eficiencia operacional.....	137
2.	Medición del desempeño	137
3.	Presupuesto por resultados y por desempeño	138
4.	Indicadores de política y desempeño.....	140
6.	Factores que influyen en la eficiencia y la eficacia de la asignación y ejecución de los recursos en Colombia	142
II.	PRESUPUESTO	148
1.	Principios presupuestales.....	148
1.1	Principio de Legalidad.....	149
1.2	Principio de Planificación.....	152
1.3	Principio de Anualidad.....	153
1.4	Principio de Universalidad	154
1.5	Principio de Unidad de Caja.....	156



1.6 Principio de Programación Integral	159
1.7 Principio de Especialización.....	160
1.8 Principio de Inembargabilidad.....	161
1.9 Principio de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal.....	164
2. FACULTAD PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	166
2.1 Competencia de las entidades territoriales para expedir sus normas orgánicas en materia presupuestal	166
2.2 Competencia para expedir las normas orgánicas de presupuesto de sus empresas y sociedades.....	170
3. NORMAS ORGÁNICAS PRESUPUESTALES	172
3.1 Cobertura del Estatuto Presupuestal	175
4. PLAN DE DESARROLLO.....	180
5. ACUERDO ANUAL DE PRESUPUESTO.....	183
6. ARMONIZACIÓN PRESUPUESTAL.....	186
7. AUSTERIDAD DEL GASTO	190
8. TERRITORIALIDAD DEL GASTO.....	196
III. EJECUCIÓN.....	197
1. PLAN ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA Y PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES	197
2. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO ANUAL.....	199
3. ASPECTOS TRIBUTARIOS Y PRESUPUESTALES DE LA CONTRATACIÓN.....	200
3.1 Carga Tributaria de la Contratación.....	200
3.2 Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal	205
3.3 Excepciones al principio de anualidad en el proceso de ejecución del presupuesto	207
3.3.1 Reservas Presupuestales	208
3.3.2 Cuentas por Pagar	214
3.3.3 Procesos de contratación en curso	220
3.3.4 Vigencias futuras	222
a. Vigencias futuras ordinarias	223
b. Vigencias futuras excepcionales.....	224
c. Vigencias futuras APP	226
d. Vigencias futuras de las empresas y sociedades distritales.....	231
4. SISTEMA DE CUENTA ÚNICA DISTRITAL.....	232



CAPITULO PRIMERO

INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos públicos son aquellos recursos recaudados por orden o autorización legal con el objeto de atender las necesidades de los órganos y entidades públicas para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas por la Constitución y la ley.

I. CONCEPTO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Según la doctrina, pueden identificarse dos enfoques característicos al referirse a los ingresos públicos: i) uno relativo a la facultad de los Estados para obtener de sus ciudadanos los recursos que requieren para su funcionamiento, y ii) otro que los describe a partir de sus elementos¹.

De esta manera, al definir los ingresos públicos por lo general se parte de la facultad impositiva del Estado, mediante la cual se asegura el recaudo de los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones y cometidos estatales, ya sean de orden administrativo, social, económico o político, pero a menudo, las nociones de ingresos públicos se mezclan con las diferentes clasificaciones que hacen los autores a partir de sus elementos.

La clasificación de los ingresos públicos a partir de sus elementos se fundamenta en dos aspectos esenciales, i) el carácter voluntario o coactivo de su recaudo, y ii) la existencia de contraprestación a cambio del ingreso.

Adam Smith define los ingresos públicos a partir de dos clases, los originarios, refiriéndose a los ingresos que obtiene el Estado sin el ejercicio de su poder impositivo, y los derivados, percibidos a partir del principio de soberanía fiscal y en el ejercicio de la potestad tributaria que ostenta².

En el mismo sentido, Edwin Seligman clasifica los ingresos públicos en ingresos gratuitos, ingresos contractuales e ingresos coactivos, entendiendo que los ingresos gratuitos son los que dependen de la voluntad de los particulares; los contractuales³, aquellos que se entregan a cambio de una contraprestación; y los coactivos, los que se soportan en el poder

¹ Velásquez Trejo, Alfonso. Ingresos públicos y el principio de la sincronía social y cultural de los impuestos. Biblioteca Digital de Humanidades – Universidad Veracruzana, 2010. Pág. 24.

² SMITH, Adam. La riqueza de las naciones "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations".

³ Los ingresos de derecho privado corresponden a los que en la literatura fiscal francesa se clasificaban como ingresos originados en el dominio privado e industrial del Estado (Leroy-Beaulieu, 1912, p. 28), o ingresos ordinarios de economía privada en Wagner (1913), y que el autor estadounidense Seligman denominó ingresos contractuales del Estado (Seligman, 1923, p.400). Citado en "Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003 ¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?", de la serie Borradores de Economía. Banco de la República. Núm. 544, 2008. Mauricio Avella Gómez. Pág. 8.



impositivo del Estado, ya sea sobre los bienes, o desde las perspectivas penal (imposición de sanciones pecuniarias) o fiscal (imposición de tributos).

De otra parte, en el texto “Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003 ¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?”⁴, del Banco de la República, se expone que *“De acuerdo con la tradición presupuestal colombiana, los ingresos públicos se clasifican según su origen en ingresos de derecho privado e ingresos de derecho público. Los primeros se refieren a los provenientes de las propiedades del Estado, y, los segundos, a los generados como resultado de la potestad soberana del Estado en materias financieras y tributarias (Jaramillo 1930, p. 81; Cruz Santos (1968, p.111)9”*

En el contexto descrito, una gran parte de los ingresos públicos obedece al poder impositivo del Estado, en ejercicio del cual se impone a los particulares el deber de contribuir. Fritz Neumark se ha referido a esta obligación así: *“...a estos efectos, se entiende aquí por impuestos las contribuciones obligatorias que el Estado, o cualquier otra corporación pública por él facultada para la exacción impositiva, puede exigir, sin concederles derecho alguno a contraprestación de cualquier clase, a todos aquellos que, independientemente de su nacionalidad, estén relacionados económicamente con el objeto de la imposición y cumplan las condiciones previstas por la Ley para el nacimiento de las respectivas obligaciones tributarias.”⁵*

Y continúa:

“Como ya se ha destacado más arriba, tanto los fines y funciones de la imposición como la estructura de los sistemas fiscales, la técnica tributaria y la misma naturaleza de los impuestos están sometidos a intensas variaciones en el tiempo y en el espacio. Aunque sólo sea por esta razón, muchos de los postulados de la imposición son, para seguir las palabras de Adolph Wagner (31), “esencialmente de naturaleza relativa según el tiempo y el lugar, dependen de las condiciones existentes en los campos de la cultura, de la economía y de la técnica, de las concepciones dominantes y de la situación en que se halle la conciencia jurídica y el Derecho Público, cambiando lógicamente a medida que cambien estos factores. En una palabra: en parte, no son categorías puramente lógicas sino categorías históricas”. Esta constatación de Wagner es válida no sólo para los principios de la imposición como tales sino también para su formulación e interpretación.”

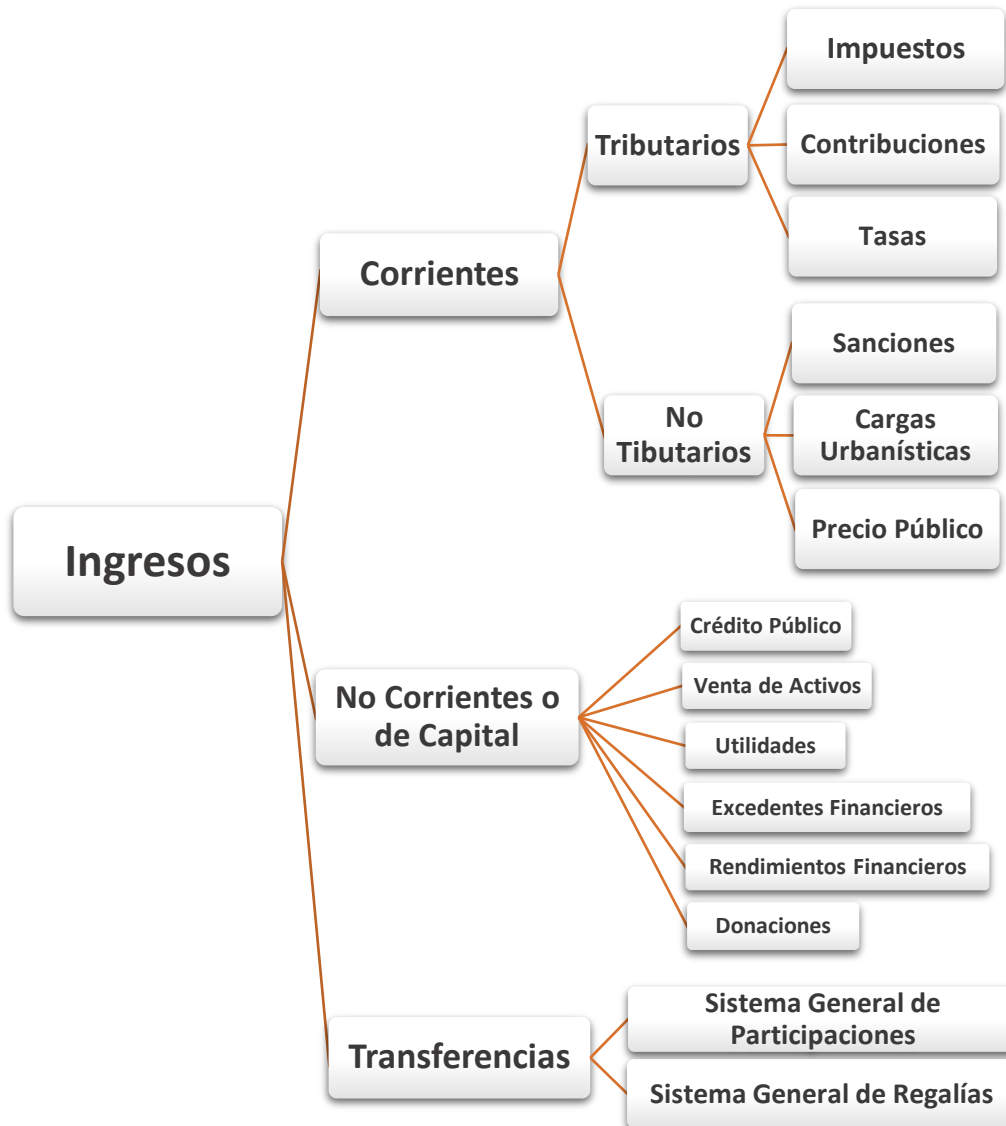
⁴ Borradores de Economía. Banco de la República. Núm. 544, 2008. Pág. 8.

⁵ NEUMARK, Fritz. Principios de la Imposición, 2da Edición. Madrid, 1994. Págs. 26 y 27.



II. INGRESOS PÚBLICOS TERRITORIALES

Los ingresos públicos territoriales se clasifican así:



Las rentas e ingresos públicos se clasifican en: ingresos corrientes, ingresos no corrientes o recursos de capital, las transferencias del Sistema General de Participaciones y las del Sistema General de Regalías.

Los ingresos corrientes se dividen en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios corresponden a los impuestos directos e indirectos, las tasas y las contribuciones, entre



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

estas las parafiscales. En materia presupuestal, por clasificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las tasas y contribuciones se clasifican como no tributarios.

Los ingresos no tributarios comprenden los derechos administrativos, derechos por monopolios, multas, venta de bienes y servicios, precios públicos, cargas urbanísticas pagadas en dinero y otros de la misma naturaleza.

Los ingresos no corrientes o de capital comprenden los recursos obtenidos por transferencias de capital (convenios), recursos del crédito, recursos del balance, enajenación de activos (bienes financieros y no financieros), utilidades, rendimientos financieros, donaciones y otros de la misma naturaleza. Las transferencias son los ingresos por transacciones monetarias que recibe una entidad distrital de otra entidad distrital o de otro nivel de gobierno (nacional o departamental), como las transferencias que se reciben del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.

Su coordinación y evaluación permanente es un objetivo del Sistema Presupuestal⁶ y su proyección integra la base de formulación del Plan Financiero y del Plan Financiero Plurianual del Distrito Capital.

1. INGRESOS CORRIENTES

Los ingresos corrientes son las rentas o recursos públicos más significativos que permiten financiar los gastos corrientes, así como el endeudamiento,⁷ puesto que son recursos de carácter permanente.

Al respecto, la jurisprudencia Constitucional ha señalado las propiedades de los ingresos corrientes:

“La Corte ha reconocido algunos rasgos constitucionales inherentes a los ingresos corrientes. Desde la sentencia C-423 de 1995 esta Corporación ha señalado como propiedades de los ingresos corrientes: (i) su regularidad, lo cual significa que son rentas percibidas con relativa estabilidad, y tienen vocación de permanencia por lo cual su recaudo puede predecirse con suficiente certidumbre; (ii) su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con grado semejante de certeza; (iii) aunque conforman una base aproximada, es sin embargo una base cierta, que sirve de referente en consecuencia para la elaboración del presupuesto anual; (iv) constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias. Estos criterios, que han sido usados por la Corte en el control constitucional de la

⁶ Literal c), artículo 8, Decreto Distrital 714 de 1996.

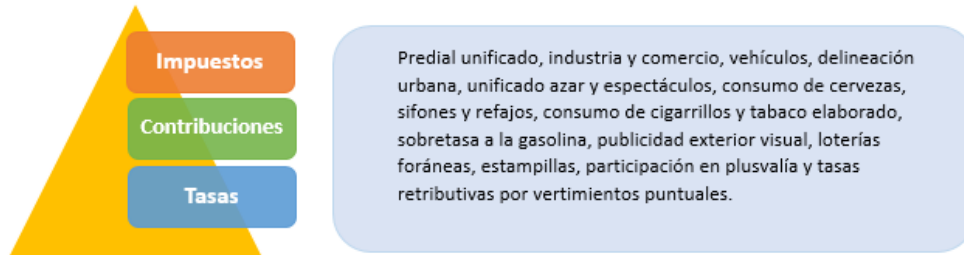
⁷ Sentencia C-308 de 1994.



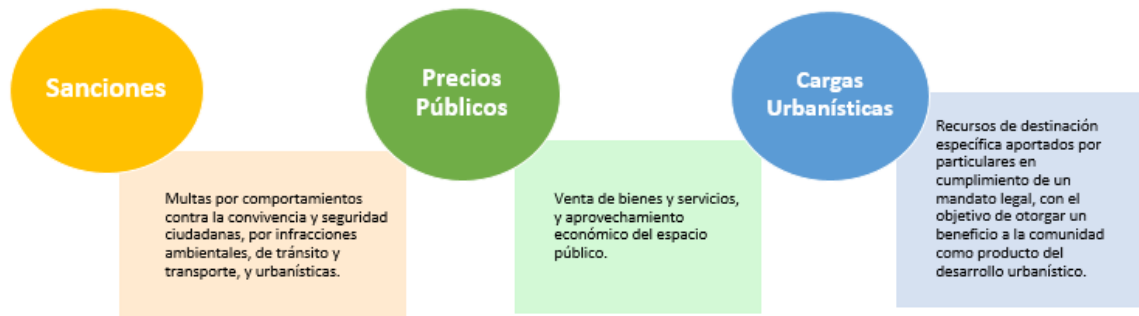
clasificación legal de rentas públicas, son entonces también parámetros para definir si aparte de los antes mencionados hay otros ingresos corrientes.”⁸

Bajo este contexto, los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios.

❖ Tributarios



❖ No Tributarios



1.1 Ingresos Tributarios

Los ingresos corrientes tributarios, son ingresos de naturaleza pecuniaria y carácter público, obtenidos por un ente público titular de un derecho establecido en la ley con carácter obligatorio, por lo que pueden ser exigidos coactivamente, de ser necesario.⁹

a. Poder Tributario

Comprende la facultad normativa de crear o establecer tributos. Se caracteriza por ser una actuación genérica, abstracta, indisponible, irrenunciable e imprescriptible, que no se extingue con su ejercicio¹⁰, y que recae en el Congreso de la República¹¹. Las asambleas

⁸ Sentencia C-262 de 2015.

⁹ La sentencia C-260 de 2015, ha definido el concepto de tributo, así: “El concepto de tributo en la Constitución y como ha sido entendido por la Corte, comprende: i) un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento de la satisfacción de las necesidades por parte del Estado a través del gasto; iii) tiene origen en la ley como expresión de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, además de ser una manifestación del principio de representación popular; y iv) su naturaleza es coactiva.”

¹⁰ Revista Derecho del Estado N° 21, diciembre de 2008. El régimen fiscal en la Constitución de 1991. Julio Roberto Piza. Páginas 53 y 54.

¹¹ Numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución Política.



departamentales¹² y los concejos municipales o distritales¹³ pueden adoptar los tributos creados por ley para su jurisdicción y complementarlos, conforme las siguientes premisas.

Según los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República establecer las rentas nacionales y las contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Dicho poder se concreta en el artículo 338 Constitucional, cuando se afirma que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden imponer los tributos.

La Corte Constitucional lo ha puntualizado así:

“La potestad impositiva del Estado se halla ligada al principio de legalidad en cuanto fundamento de competencia y poder creador de tributos, para cuyo ejercicio se hace indispensable la participación eminente de corporaciones de elección popular, habida consideración de la vocación democrática que usualmente las anima y de la estructura de poder que informa al Estado. Por ello mismo cabe esperar que, con apoyo en las normas constitucionales y legales la competencia impositiva se halle primeramente en cabeza de una corporación con poderes legislativos, en orden a garantizar el surgimiento y desarrollo del tributo a partir de una génesis legal. El Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. En relación con el Presidente de la República la Constitución también reivindica esa soberanía fiscal que informa la acción del Congreso, toda vez que a términos del artículo 150-10 superior el Legislativo no le puede otorgar al Presidente facultades extraordinarias para decretar impuestos. Cosa distinta es que con fundamento en el estado de emergencia económica pueda el Presidente, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, medidas tales que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal. Finalmente debe observarse que ese poder soberano tiene unos límites constitucionales y legales, dentro del amplio espectro de las funciones separadas y de la colaboración armónica que demanda la efectiva realización de los fines del Estado.”¹⁴

En concordancia con lo anterior, en el artículo 287 Superior se estableció que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, con fundamento en la cual están facultadas para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Esta

¹² Artículo 300 Constitución Política. “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.”

¹³ Artículo 313 Constitución Política. “Corresponde a los Concejos: (...)4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.”

¹⁴ Sentencia C-711 de 2001.



manifestación de la autonomía de las entidades territoriales ha sido definida como la autonomía fiscal.¹⁵

En el caso del Distrito Capital, el numeral 3 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, faculta al Concejo de Bogotá para *“establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos”*.

Al respecto, y teniendo en cuenta que las facultades tributarias se encuentran jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local, por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se han planteado reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales, con fundamento en tres aspectos: *“(i) la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales; (ii) la identificación de eventos concretos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga, excepcionalmente, en el régimen jurídico de los tributos de propiedad de las entidades territoriales; y (iii) la determinación de los criterios formal, orgánico y material para la identificación de la naturaleza de un tributo en particular”*.¹⁶

Precisando frente al principio de autonomía de las entidades territoriales, lo siguiente:

*“El principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión.”*¹⁷

De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia ha admitido que el principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone la determinación de los elementos de los tributos por parte de los órganos de representación popular, entendiendo que en materia de tributos de orden territorial, las Asambleas y los Concejos también tienen la facultad para definir ciertos elementos suyos, en virtud del principio de autonomía.”^{18, 19}

¹⁵ Sentencias C-1051 de 2001 y C-891 de 2012.

¹⁶ Sentencias C-925 de 2006 y C-891 de 2012.

¹⁷ Sentencia C-495 de 1998.

¹⁸ Sentencia C-822 de 2011.

¹⁹ Sentencia C-891 de 2012.



Esto se ha desarrollado a través de pronunciamientos como²⁰ la Sentencia C-537 de 1995 en la que se indicó que *“Los elementos requeridos para la fijación de las contribuciones fiscales o parafiscales, pueden estar determinados no sólo en la ley sino también en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, de manera que al no señalar el legislador directamente dichos elementos, bien pueden en forma directa hacerlo las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales.”*

En el mismo sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria, la cual ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen o por el nivel territorial al que corresponda, precisando que de ello se infiere *“(…) que si el legislador, como puede hacerlo, decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución.”*,²¹ como quiera que *“Mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución.”*²²

Lo anterior, reiterado en Sentencia C-504 de 2002, así: *“Destacando en todo caso que mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional; en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, y claro, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. Es decir, en la hipótesis de los tributos territoriales el Congreso de la República no puede establecerlo todo.”*

De otra parte, cuando la ley crea tributos cuyos sujetos activos son los departamentos o los municipios, y no desarrolla la totalidad de los elementos del tributo, las asambleas o concejos tienen el poder tributario de complementar la ley de creación, soportado en el principio de legalidad de los tributos, en tanto deben ser dictados por el órgano de representación que corresponda a la jurisdicción.

Así lo recordó la Corte Constitucional en sentencia C-504 de 2002, en la que, retomando lo puesto de presente en la sentencia C-537 de 1995 sostuvo:

²⁰ Ver además sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-390 de 1996, C-227 de 2002.

²¹ Sentencia C-413 de 1996.

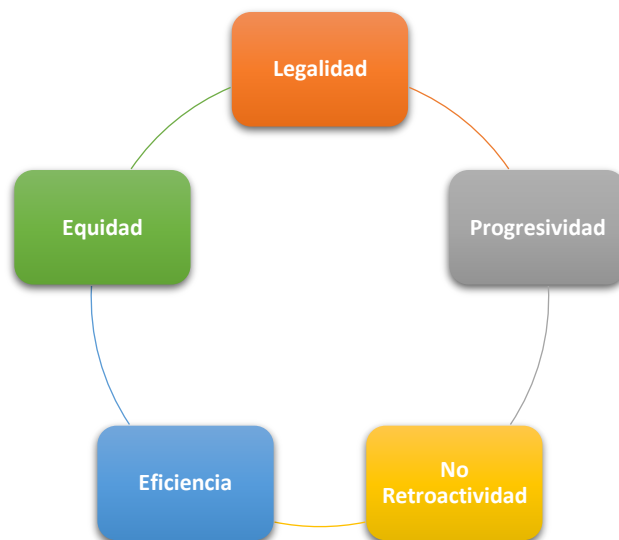
²² Sentencia C-1097 de 2001.



"Conforme a lo anterior, estima la Corte que la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Pero ello no obsta para que, dentro de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las entidades territoriales las que, con base en los tributos creados por la Ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas".

Así las cosas, el poder tributario se consolida a través de la potestad tributaria, que constituye el marco de competencias Constitucionales para el establecimiento de los tributos. Esta potestad es definida como un poder-deber del ente público para efectuar determinados actos dirigidos a la aplicación de las normas tributarias o a la realización de las pretensiones respecto de la materialización del hecho imponible previsto en la Ley, y comprende competencias de gestión, inspección y recaudación, tendientes a la adquisición y constatación de la cantidad debida a título de tributo²³.

b. Principios de los Tributos



²³ PLAZAS VEGA, Mauricio. Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II Derecho Tributario, Segunda Edición. Pag. XII. Editorial Temis 2005.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

i) Legalidad

El principio de legalidad de los tributos está consagrado en el artículo 150, numeral 12 y en el artículo 338 de la Constitución Política, en el que se establece que, le corresponde al Congreso, entre otras facultades, “*Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*” y que, “*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)*”.

Ante lo cual, la Corte ha puntualizado:

Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.”²⁴

De acuerdo con lo anterior, la potestad impositiva del Estado fue consagrada Constitucionalmente, y ésta ha sido delimitada en su alcance a través de la jurisprudencia de esa jurisdicción, en sentencias como la C-537 de 1995, así:

“Así, lo que se esperaba de la coherencia doctrinal de la Corte era la afirmación de que, según el alcance de la preceptiva constitucional, la facultad de establecer tributos, en cualquiera de sus modalidades -expresamente asignada al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales, con la finalidad específica de dotar al Estado de los recursos indispensables para cumplir con sus funciones básicas, lo que exige a su vez, como contrapartida, el cumplimiento del deber impuesto a los gobernados de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones públicas (artículo 95, numeral 9º, C.P.)- no puede ser ejercida de manera arbitraria sino con estricta sujeción a los criterios de justicia y equidad y al principio de legalidad, que en el campo tributario traduce el postulado general de la seguridad jurídica.”

Precisando que el principio de legalidad no es otra cosa que la exigencia de que todo tributo, para ser exigible, esté previsto anticipadamente, con precisión y claridad, de tal manera que para que los contribuyentes puedan cumplir con el deber que se les impone,

²⁴ Sentencia C-891/12.



conozcan con certeza cuáles son los hechos y situaciones que serán objeto de gravamen, cuáles son las bases contempladas para el cálculo del mismo, quiénes están obligados a tributar, quién recaudará el tributo, cuándo y cómo, y cuál será la tarifa aplicable, como derecho inalienable a su condición.

Estos requisitos son los que de manera expresa en el artículo 338 de la Constitución Política, ha establecido como elementos sustanciales e indispensables para las normas que imponen gravámenes.

ii) Equidad y Progresividad

El artículo 363 Superior ha dispuesto que el sistema tributario se funda en los principios de equidad y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su funcionamiento²⁵.

En ese sentido, y como lo prevé la norma, los principios de equidad y progresividad se predicen del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular, de tal manera que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, tales principios constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario²⁶. Asimismo, la Corte se ha encargado de definir de manera precisa cada uno de estos principios, así:

- Equidad. *“El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual.”*²⁷
- Progresividad. *“El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical).”*²⁸

Finalmente, en cuanto a la relación existente entre los principios de equidad y progresividad se ha considerado:

“Existe concurrencia entre los principios de equidad y progresividad, ya que ambos aluden a la distribución de las cargas en el sistema tributario, así como a los beneficios que se establecen dentro del mismo, diferenciándose, sin embargo, en

²⁵ Sentencia C-397/11.

²⁶ Ver las sentencias C-409/96, C-397/11 y C-260/15.

²⁷ Sentencias C-426 de 2005 y C-397/11.

²⁸ Sentencia C-397/11.



que el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación que atañe a la manera en que determinada disposición tributaria afecta a los diferentes destinatarios a la luz de los valores constitucionales, en tanto que el principio de progresividad atañe a la manera en que determinada carga o beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con las demás.”²⁹

iii) Eficiencia

Al igual que los principios de equidad y progresividad, el principio de eficiencia se encuentra consagrado en el artículo 363 Constitucional, como fundamento del sistema tributario en su conjunto, definido puntualmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como sigue:

Eficiencia. “En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”³⁰

iv) No retroactividad

De conformidad con los artículos 338 y 363 Constitucionales, se ha concedido a la legislación tributaria, de forma general, el carácter irretroactivo, estableciendo adicionalmente que su ejecución comenzará a partir del periodo siguiente al de su entrada en vigencia, cuando se trate de “contribuciones”³¹ en las que la base sea el resultado de hechos acaecidos en un determinado periodo.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reiterado al respecto, que dicha irretroactividad tiene como propósito, evitar que se impongan cargas más gravosas al contribuyente frente a periodos vencidos o dentro del periodo en curso, admitiendo que aquellas normas que resulten beneficiosas al contribuyente sean aplicadas en el mismo periodo de su vigencia³²

De esta manera, y según la interpretación consolidada por la Corte Constitucional a través de las sentencias C-527/96, C-185/97, C-006/98, C-926/00, C-430/09, C-686/11, C-878/11 y C-785/12, entre otras; si una norma referida a un impuesto de periodo establece un

²⁹ Sentencia C-989/04.

³⁰ Sentencias C-419/995 y C-397/11.

³¹ “Como la norma superior se refiere a las leyes, ordenanzas o acuerdos que “regulen contribuciones”, conviene, de entrada, recordar que la Corte, al interpretar esta disposición (sentencia C-149 del 22 de abril de 1993, magistrado ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, Gaceta de la Corte Constitucional año 1993, tomo IV, pág. 121), ha asignado a la palabra contribución un sentido genérico sinónimo de impuesto, entendimiento que se reiterará en esta providencia y que, por lo demás, es el que el vocablo tiene de ordinario (Esteban Jaramillo, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, quinta edición, Voluntad, Bogotá, 1953, pág. 60).”. Sentencia C-527 de 1996.

³² Sentencias C-527/96, C-185/97, C-006/98, C-926/00, C-430/09, C-686/11, C-878/11 y C-785/12.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

beneficio tributario o reduce la carga tributaria al contribuyente, puede aplicarse en el mismo periodo de promulgación, siempre que los hechos económicos gravados no se hayan consolidado (aplicación retrospectiva), sin que con ello se quebrante lo establecido por los artículos 338 y 363 de la Constitución Política.

Esto se ha reiterado en sentencias como la C-878 de 2011³³, así:

*A partir de la Constitución de 1991, la retroactividad in bonus se ha reconocido expresamente en materia penal en el artículo 29 de la Carta y en materia laboral en el artículo 53 Superior, con la finalidad de privilegiar y proteger derechos fundamentales como la libertad y el trabajo, respectivamente. No obstante, el reconocimiento de efectos retroactivos de beneficios en materia fiscal ofrece complejidades, más allá de la restricción perentoria del artículo 363 Constitucional, en tanto el gravamen lejos de constituir una sanción o restricción a un derecho fundamental, constituye un instrumento mediante el cual el ciudadano coadyuva con las cargas públicas del Estado de acuerdo con el artículo 95.9 de la Carta, de manera que los recursos que se recaudan tienen destinación pública de carácter social. **Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de irretroactividad de la ley tributaria tiene como justificación la defensa del contribuyente frente a la imposición repentina de nuevas o más gravosas cargas. Sin embargo, asume que su aplicación no puede ser absoluta cuando se trate de modificaciones que resulten benéficas al contribuyente acogiendo un carácter eminentemente garantista (...)***

(...)

*De lo transcrito se infiere que **la jurisprudencia de esta Corte, en desarrollo del principio de favorabilidad, mantiene la línea jurisprudencial asumida por la Corte Suprema Justicia con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, al autorizar la aplicación inmediata de modificaciones que beneficien al contribuyente respecto de los denominados tributos de período, es decir, siempre que los hechos económicos gravados no se hayan consolidado, caso en el cual se está frente al fenómeno de retrospectividad de la ley y no de irretroactividad propiamente dicha**, lo cual significa que se deja a salvo la prohibición de aplicación retroactiva de la ley tributaria contenida en el artículo 363 Superior.” (Subraya y negrita por fuera de texto).*

c. Elementos de los Tributos

³³ Ver también, Sentencia C-686/11.



Como se ha señalado ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, los elementos del tributo son aquellos que determinan la obligación tributaria, siendo: el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación.³⁴

Estos elementos son definidos por la Corte Constitucional, en sentencia C-260 de 2015, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, así:

- i) **Sujeto activo.** La jurisprudencia de la Corte ha construido un concepto tripartito de este elemento, en el que puede tenerse como sujeto activo a quien tiene la potestad tributaria, es decir la facultad de crear y regular un determinado impuesto. También es sujeto activo el acreedor que tiene el poder de exigir la prestación económica materializada con el tributo; y por último, este elemento incluye al beneficiario del recurso, que además puede disponer del mismo.³⁵
- ii) **Sujeto pasivo:** Esta Corporación distingue dos sujetos pasivos “*de iure*” que son aquellos que pagan formalmente el impuesto; y “*de facto*” quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen³⁶. Con el siguiente ejemplo se ilustra mejor lo expuesto: “*En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.*”³⁷

³⁴ Sentencias C-583 de 1996 y C-260 de 2015.

³⁵ Sentencia C-987 de 1999.

³⁶ Sentencia C-155 de 2003.

³⁷ Sentencia C-412 de 1996.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

- iii) **Base gravable:** Ha sido definida por esta Corporación como: “... *la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria*”³⁸, se trata de la cuantificación del hecho gravable sobre el que se aplica la tarifa.
- iv) **Tarifa:** Debe entenderse como la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente³⁹.
- v) **Hecho generador:** es el principal elemento identificador de un gravamen. Se trata del componente que: “... *define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.*”⁴⁰

Lo anterior fue recogido en Concepto del 22 de julio de 2016, emitido por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, en el que se abordó la competencia tributaria del Concejo de Bogotá, precisando lo siguiente frente al hecho generador:

“Así las cosas, para el Consejo de Estado el hecho generador es:

“(...) la descripción legal, hipotética, de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley les asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligación frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurídicos entre quien los realiza – contribuyente – y el Estado.

El hecho concreto efectivamente ocurrido, de conformidad con previsión legal, se denomina hecho imponible y, es éste el que acarrea la consecuencia de generar en cabeza del contribuyente, determinados efectos jurídicos que se derivan del vínculo que surge con el Estado. (...)”⁴¹

³⁸ Sentencia C-412 de 1996.

³⁹ Sentencia C-537 de 1995. Ver también: Juan Rafael Bravo Arteaga, *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, Bogotá, Legis, 2000. Concepto reiterado en sentencia C-155 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴⁰ Sentencia C-987 de 1999.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 14 de julio de 2000, radicado CE-SEC4-EXP2000-N9822. C.P. Germán Ayala Mantilla.



Es de reiterar que la determinación de los tributos está condicionada a los principios de reserva de ley y de representación popular⁴², razón por la cual el establecimiento de la obligación tributaria y del hecho generador exige la mayor claridad por parte del Legislador, lo que implica matizar el alcance de la definición fáctica del hecho imponible a través de supuestos de no sujeción, exenciones o beneficios tributarios⁴³.”.

Adicional a lo anterior, en el hecho generador se distinguen dos elementos:

- Elemento Objetivo

El elemento objetivo del hecho generador se entiende como el acto, hecho, o situación jurídica de una persona o de sus bienes, como hechos en sí mismos considerados. De este elemento se pueden definir los siguientes aspectos:

- ✓ Aspecto material. Propio hecho, acontecimiento material, acto o negocio jurídico, estado o situación de una persona, actividad de un sujeto que concreta la manifestación de riqueza que se quiere gravar. Puede coincidir o no con el objeto del tributo.
- ✓ Aspecto espacial. Determina las conexiones de los hechos gravados con un determinado lugar o territorio, lo que influye en: i) La extensión espacial del hecho imponible. ii) La identificación del sujeto activo de la relación tributaria.
- ✓ Aspecto temporal. Son las referencias temporales utilizadas para la definición del hecho generador, para delimitar el alcance de la obligación tributaria en el tiempo y la exigibilidad de la misma por parte del sujeto activo. Asimismo, se refiere a la integración o formación del hecho generador en el tiempo.

Esto permite distinguir entre los tributos instantáneos y los tributos de periodo:

- i) Tributos instantáneos: El hecho generador se realiza en un momento preciso y determinado se agota en el momento de su realización. (Ejemplo. Impuestos que gravan la realización de un contrato de compraventa).
- ii) Tributos periódicos: El hecho generador se realiza de forma continuada en el tiempo, el legislador debe establecer períodos temporales para fraccionar esa continuidad (normalmente 1 año). (Ejemplo. Consecución de renta).

Otro factor determinante del aspecto temporal del hecho generador es la causación, referida al momento en que se entiende realizado el hecho generador y nace la obligación

⁴² Sentencia C-412 de 1996.

⁴³ Martín Elizalde. Ob Cit. Pág.309.



tributaria, fruto de la decisión del legislador. (Ejemplo. En el último momento del período impositivo, o en el primer momento de realización del hecho imponible).

En ese sentido la exigibilidad de la obligación tributaria puede coincidir o no con la causación, como ocurre con el impuesto sobre la renta, el que el hecho generador se realiza de forma continuada en el tiempo y la causación tiene lugar (como regla general), el 31 de diciembre de cada año, en tanto que su exigibilidad se da en los plazos establecidos por la ley (primeros meses del siguiente año).

En cuanto al período de liquidación, se entiende como el periodo de tiempo durante el cual se acumulan todos los hechos generadores, para realizar una liquidación única. En el caso del IVA, este periodo es importante porque, aunque su hecho generador es de realización instantánea, su liquidación no se da de forma aislada cada vez que se realiza una operación gravada, sino que se liquida junto con las demás realizadas durante todo el bimestre.

- ✓ Aspecto cuantitativo. En la medición, cuantificación o monetización del aspecto material, ya que el tributo al recaer sobre objetos imponibles debe permitir que los mismos sean medibles de alguna forma.
- ✓ Supuestos de no sujeción. Se refiere a la inclusión o sujeción a un tributo, cuando determinados hechos o negocios son subsumibles en la definición de hecho generador de un tributo, o se trata de hechos sujetos a ese impuesto. Como ejemplo se tienen las ganancias obtenidas por juego, las cuales están sujetas al impuesto sobre la renta (ganancia ocasional).

Al respecto también se encuentran las exenciones, en las que, pese a que se realiza el hecho generador, no se producen las consecuencias jurídicas asociadas, es decir que el gravamen queda sin pago por decisión del legislador. Esto con la finalidad de delimitar con mayor precisión las manifestaciones de capacidad económica sometidas a gravamen (exenciones técnicas), o de establecer un beneficio fiscal por motivos políticos.

Los requisitos para establecer las exenciones fueron determinados por la Corte Constitucional en sentencia C-353 de 1997, en la que se señaló: *“Deben responder a criterios objetivos de equidad y justicia. Por tanto, la decisión del legislador al establecerlas debe estar motivada en la idea de equilibrar las cargas tributarias entre los distintos sujetos pasivos, permitiendo que los principios de equidad y justicia tributaria se conjuguen de manera eficaz”*.

Las exenciones pueden ser objetivas o subjetivas, según se trate de la realización de una determinada conducta y con total independencia de la persona que la realiza (objetiva), o si está directamente vinculada con la persona que realiza los hechos sujetos.

En ese contexto, los supuestos de exención y de no sujeción al ser beneficios fiscales, tienen características en común, como lo es el no nacimiento de las obligaciones tributarias



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

sustanciales asociadas a la realización del hecho generador. En el caso de la no sujeción, no nace porque no se ha producido el hecho generador, y en el caso de la exención, no nace porque pese a la realización del hecho generador, el legislador ha dejado sin efectos sus consecuencias jurídicas.

Sin embargo, es pertinente precisar que, en las exenciones, sí se ha realizado el hecho imponible, y aunque no se produce la obligación tributaria principal, sí nacen deberes tributarios coetáneos a la realización del hecho generador.

De esta manera, conviene exponer las diferencias fundamentales entre las exclusiones y las exenciones, recogidas por el Concepto del 21 de noviembre de 2017, radicado de referencia No. 2017IE19776, emitido por la Subdirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda.

“Las no sujeciones son exclusiones efectuadas por el legislador o por el Concejo Distrital, sobre aquellos sujetos o actividades que por su naturaleza misma, no se encuadran dentro de las características propias de los elementos estructurales del tributo respectivo. Las no sujeciones o exclusiones, por tal razón, no están limitadas en el tiempo a los diez años, que se consagran en la legislación vigente para las exenciones tributarias...”

Quienes realicen actividades que se enmarquen dentro de la exclusión tributaria no estarán obligados a presentar declaración del impuesto respectivo.

Las exenciones son beneficios que se conceden a quienes son sujetos pasivos del impuesto, mediante las cuales se determina que este impuesto no debe ser pagado por quien es sujeto pasivo del respectivo tributo. Las exenciones tributarias pueden otorgarse hasta por 10 años, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, y su consagración es competencia exclusiva del Concejo Distrital, de conformidad con lo establecido en los artículos 294 y 362 de la Constitución Política de 1991. A través de la exención tributaria se libera al sujeto pasivo del cumplimiento de la obligación sustancial de pagar el impuesto.

*Se reitera que la no sujeción o exclusión nace por ministerio de la misma ley o acuerdo distrital de creación del tributo, cuando define el hecho generador del tributo y excluye las actividades o bienes de la respectiva obligación tributaria, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las mencionadas actividades o bienes.
(...)*

Por el contrario, la exención tributaria es un beneficio ligado al sujeto pasivo de la obligación tributaria, a quien justamente se lo exceptúa de la obligación de pagar el impuesto, teniendo en cuenta especiales características que tenga el mismo.”

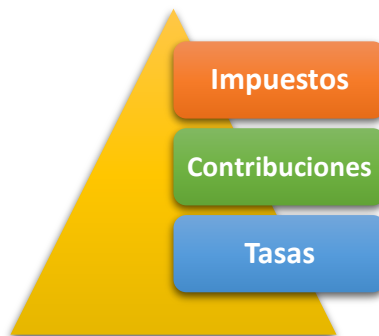
- Elemento Subjetivo



Como lo ha señalado el Concejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, el hecho generador *“Tiene elementos subjetivos, que se refieren al vínculo que une a una persona o entidad con el elemento objetivo, V.gr. ser propietario de un bien, realizar determinada actividad, recibir un ingreso, intervenir en la transmisión de derechos.”*⁴⁴

En ese sentido, el elemento subjetivo del hecho generador se refiere a los responsables del impuesto, sujetos a las obligaciones tributarias, como quienes ejercen o realizan directa o indirectamente cualquier actividad industrial, comercial o de servicios; los propietarios, poseedores o usufructuarios de los predios; los propietarios o poseedores de vehículos; los importadores y distribuidores de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y tabaco elaborado, etc.

d. Clasificación de los Tributos



Mediante sentencia C-149 del 22 de abril de 1993, con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo⁴⁵, se precisó que la Constitución Política ha asignado a la palabra contribución un sentido genérico sinónimo de impuesto, siendo esto reiterado en sentencias C-527 de 1996 y C-260 de 2015, de tal manera que para la Corte el concepto de tributo en la Constitución hace referencia al género, que comprende los impuestos, tasas y contribuciones, lo que implica una visión amplia de la definición de las cargas impositivas.

Según este entendimiento, los tributos se clasifican en impuestos, contribuciones y tasas, de conformidad con las siguientes características⁴⁶:

i) Impuestos

Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de

⁴⁴ Pronunciamiento del 25 de agosto de 2014, Radicación interna: 2199.

⁴⁵ Gaceta de la Corte Constitucional año 1993, tomo IV, pág. 121.

⁴⁶ Por medio de sentencia C-287 de 2009, la Corte Constitucional se refirió a las tasas y las diferencias entre éstas y los impuestos y contribuciones, con lo cual se definió el concepto de cada una de estas clases de tributos.



representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado⁴⁷.

ii) Contribuciones

Según los desarrollos legales, doctrinarios y jurisprudenciales, las contribuciones pueden ser fiscales o parafiscales.

- ✓ *Contribuciones Fiscales.* Son tributos concebidos como el cobro de un beneficio del Estado recibido indirectamente por quien lo paga, es decir, que generan una contraprestación indirecta para el contribuyente (contribución por valorización).
- ✓ *Contribuciones Parafiscales.* Son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico⁴⁸.

iii) Tasas

Son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado⁴⁹.

Adicionalmente, se ha identificado que su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio, y ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales⁵⁰.

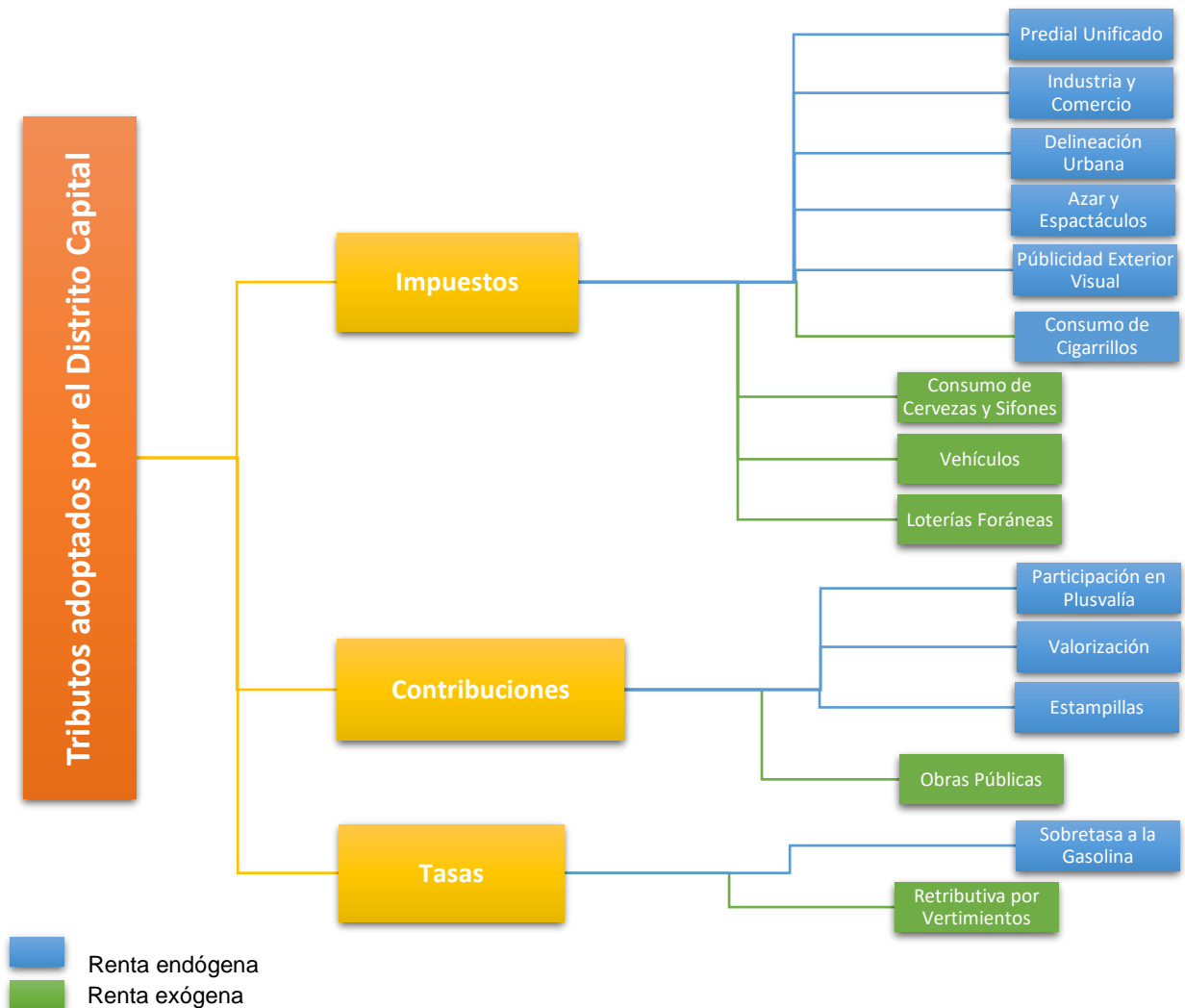
e. Tributos adoptados por el Distrito Capital

⁴⁷ Sentencias C-1179 de 2001 y C-1114 de 2003.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Sentencia C-243/05.



- Impuesto Predial Unificado

El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital y se genera por la existencia del predio⁵¹. Es un tributo estrictamente territorial por lo que constituye una renta endógena de la ciudad.

En el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010⁵² se precisa que el impuesto “...podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.”

Respecto al sujeto pasivo, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han sostenido que éste tiene carácter indeterminado, abarcando las calidades de propietario, poseedor,

⁵¹ Artículo 14, Estatuto Tributario de Bogotá, Decreto Distrital 352 de 2002.

⁵² “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

usufructuario, nudo propietario, etc, ya que este impuesto no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio y su hecho generador sólo requiere de la existencia del inmueble:

“1.5 Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, precisó: “[...] El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido)”. (Resalta la Sala)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado:

“...es necesario señalar con relación al impuesto predial, que éste no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio, como la misma demanda lo refiere, al indicar que “lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio”. Así, es frecuente encontrar en la legislación referencias al poseedor como sujeto pasivo del tributo, como lo reconoce la propia demandante y, por lo mismo, el marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien.

Por esta razón, no le está vedada al legislador la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del inmueble. Como se anotó anteriormente, no es la naturaleza de la relación que se establezca con el bien la que activa la facultad tributaria, sino la existencia del predio en relación con un sujeto vinculado económicamente al mismo. Esto permite el establecimiento de sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependen de la situación jurídica de propietario. La doctrina tributaria y algunas jurisdicciones territoriales han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto.”⁵³. (Resalta la Sala)”⁵⁴

En relación con la base gravable del impuesto, el artículo 5° de la Ley 601 de 2000⁵⁵ estableció que frente a los predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral se deberá determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la Administración Distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Asimismo, mediante el Acuerdo 426 de 2009⁵⁶, se señaló que los valores de las bases presuntas mínimas se ajustarán anualmente en el porcentaje que determine el Gobierno Distrital, de

⁵³ Sentencia C-822 del 2 de noviembre de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 27 de marzo de 2014. Radicación número: 19001-23-31-000-2010-00005-01(19220).

⁵⁵ “Por la cual se concede autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital”.

⁵⁶ “Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 201 de 2005 y se adoptan medidas en materia de Impuesto Predial Unificado”.



acuerdo con los índices de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural – IVIUR, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal - Confis, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 601 de 2000.

De conformidad con la Ley 1995 de 2019, por medio del Acuerdo Distrital 756 de 2019 se impusieron límites al crecimiento del impuesto predial unificado transitorio y permanente, y adicionalmente se extendieron los beneficios tributarios de exención de este impuesto a los bienes de interés cultural, hasta el 31 de diciembre de 2029⁵⁷.

- **Impuesto de Industria y Comercio - ICA**

Por medio del Decreto Ley 1421 de 1993, se estableció una regulación especial para el impuesto de industria y comercio, por lo que su regulación no es idéntica a la aplicable en los demás municipios del país y varía en aspectos como las actividades gravadas, el periodo gravable y la base gravable⁵⁸. Al igual que el impuesto predial unificado, también es un impuesto territorial, y por tanto una renta endógena.

En el Distrito Capital, el impuesto de Industria y Comercio se genera por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en jurisdicción de Bogotá, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio o sin ellos.

Están obligados a su declaración y pago las personas naturales o jurídicas o las sociedades de hecho que realicen el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital.

Su periodo gravable en Bogotá D.C. es bimestral, según lo establecido por el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, en los demás municipios del país el periodo es anual, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 14 de 1983.

Están exentas del pago del impuesto de industria y comercio ICA:

- Las personas naturales y jurídicas y las sociedades de hecho, damnificadas a consecuencia de los actos terroristas o catástrofes naturales ocurridos en el Distrito Capital, en las condiciones establecidas en el decreto reglamentario, expedido para el efecto.
- Las entidades sin ánimo de lucro que suscriban contratos con el Instituto para la Recreación y el Deporte de Bogotá, para mantener e invertir en el mejoramiento de

⁵⁷ Esta exención fue concedida por el artículo 2 del Acuerdo Distrital 426 de 2009, y prorrogada inicialmente por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 543 de 2013.

⁵⁸ Estatuto Tributario de Bogotá, Capítulo II, comentario al artículo 31. Pág. 197. Instituto Colombiano de Derecho Tributario, edición 2015. ISBN 978-958-58966-1-1



los parques del Distrito, tendrán una exención del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros causado en los 6 bimestres del año anterior, siempre y cuando inviertan en el mejoramiento de los parques el equivalente a por lo menos el 80% de dicha exención.

- Quien haya sido víctima de secuestro o desaparición forzada y sea contribuyente del régimen simplificado, estará exento del pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, durante el tiempo que dure el secuestro o la desaparición forzada.

El sistema de retenciones se rige en lo aplicable a la naturaleza del impuesto de Industria y Comercio por las normas específicas adoptadas por el Distrito Capital y las generales del sistema de retenciones aplicables al impuesto sobre la renta y complementarios. Todos los que sean agentes retenedores deben presentar su declaración en un formulario diseñado para tal fin independiente del formulario de impuesto de ICA. Tanto para el sujeto de retención como para el agente retenedor, la retención del impuesto de industria y comercio se causará en el momento del pago o abono en cuenta por parte del agente de retención, lo que ocurra primero, siempre y cuando en la operación económica se cause el impuesto de industria y comercio en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

- **Impuesto de Vehículos**

Este impuesto fue creado para todos los departamentos y municipios del país, incluyendo al Distrito Capital, por la Ley 488 de 1998, y fue adoptado en Bogotá mediante el Acuerdo 26 de 1998, como reemplazo del impuesto unificado de vehículos, por tanto, constituye una renta nacional cedida⁵⁹. En el Distrito Capital, éste tiene las facultades de administración, recaudo y control, y le corresponde la totalidad del impuesto percibido en su jurisdicción.⁶⁰

Es un impuesto de carácter directo que recae sobre la propiedad o posesión de los vehículos gravados que se encuentren matriculados en el Distrito Capital. Debe ser declarado y pagado una vez al año por el propietario o poseedor del vehículo y se causa a primero de enero de cada vigencia fiscal.

Los vehículos gravados, son los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, como lo dispone el artículo 62 del Estatuto Tributario de Bogotá, Decreto Distrital 352 de 2002, salvo las excepciones allí contempladas.

- **Delineación Urbana**

⁵⁹ Sentencia C-720 de 1999.

⁶⁰ Ibidem, Capítulo III - &2891. Páginas 307 y 308.



A través de la Ley 97 de 1913, se autorizó al Concejo de Bogotá para crear libremente algunos impuestos y contribuciones, incluyendo el de delineación urbana; organizar su cobro y darle el destino más conveniente para atender los servicios municipales, sin necesidad de autorización previa de la Asamblea Departamental.

Con fundamento en esta autorización, el impuesto de delineación urbana fue adoptado en Bogotá por medio del Acuerdo Distrital 20 de 1940, en el que se determinó *“En los casos de construcción de nuevos edificios y refección de los existentes, las personas que presenten a la revisión de la Secretaría de Obras Públicas los planos correspondientes, deberán acompañarlos de un presupuesto detallado y completo y pagar el impuesto de delineación que se exigirá sobre el valor del presupuesto aceptado por la Secretaría de Obras Públicas...”*.

A partir de allí, se ha definido que el impuesto de delineación urbana se genera con ocasión de la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital, y debe ser pagado por los propietarios de los predios en los cuales se realiza el hecho generador del impuesto.

La base gravable para la liquidación del impuesto de delineación urbana es el monto total del presupuesto de la obra o construcción, según lo establece el artículo 5 del Acuerdo 352 de 2008, por el cual se derogó expresamente el artículo 74 del Decreto Distrital 352 de 2002.

Al respecto, la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda ha aclarado que cuando se trata de solicitud de revalidación de la licencia urbanística, por vencimiento, no procede la declaración y pago del impuesto de delineación urbana frente a la segunda licencia, ya que, si bien se trata de una nueva licencia, *“...el hecho generador o hecho económico gravable es el mismo que sirvió de fundamento a la expedición de la licencia original, por lo que no resulta procedente que se presenten dos declaraciones y dos pagos del impuesto de delineación urbana por el mismo hecho, que es objeto de la licencia urbanística”*.⁶¹

- **Impuesto unificado de azar y espectáculos públicos**

Mediante este impuesto se unifican los tributos de azar y espectáculos y el de fondo de pobres. Está constituido por la realización de espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares y ventas por el sistema de clubes.

Esta unificación fue establecida por el Acuerdo Distrital 399 de 2009, por el cual se incorporó a los impuestos de azar y espectáculos públicos, el impuesto de fondo de pobres.

⁶¹ Concepto radicado de referencia 2016ER100789 del 3 de noviembre de 2016.



Son sujetos pasivos todas las personas que realicen espectáculos públicos en la jurisdicción del Distrito Capital, de manera permanente u ocasional, así como quienes realicen apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares, y venta por el sistema de clubes. Se causa en el momento en que se efectúe el respectivo espectáculo, se realice la apuesta sobre los juegos permitidos, la rifa, el sorteo, el concurso o similar, sin perjuicio del impuesto de industria y comercio a que hubiere lugar⁶².

Sobre este impuesto se determinaron no sujeciones que resulta pertinente resaltar:

- a) Los conciertos sinfónicos, las conferencias culturales y demás espectáculos similares que se verifiquen en el Teatro Colón, organizados o patrocinados por el Ministerio de Educación Nacional.
- b) Los espectáculos presentados en el Teatro Municipal Jorge Eliécer Gaitán.
- c) Los espectáculos públicos y conferencias culturales, cuyo producto íntegro se destine a obras de beneficencia.
- d) Todos los espectáculos y rifas que se verifiquen en beneficio de la Cruz Roja Nacional.
- e) Las compañías de ópera nacionales cuando presenten espectáculos de arte dramático o lírico nacionales o extranjeros y cuenten con certificación del Ministerio de Educación Nacional en la que conste que desarrollan una auténtica labor cultural⁶³.
- f) Las exhibiciones o actos culturales a precios populares, previa obtención de concepto favorable de la Universidad Nacional, o del Ministerio de Educación⁶⁴.
- g) Las exhibiciones de boxeo, lucha libre, baloncesto, atletismo, natación y gimnasios populares⁶⁵.
- h) Los eventos deportivos, considerados como tales por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, o como espectáculo público, que se efectúen en los estadios dentro del territorio del Distrito Capital, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 1007 de 1950.
- i) El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte queda exonerado del pago de gravámenes, impuestos y derechos relacionados con su constitución, organización y funcionamiento conforme a las disposiciones vigentes para los organismos de derecho público.
- j) Las rifas que realicen las sociedades de mejoras públicas.
- k) Las rifas que realice la Asociación de Loteros Inválidos de Hansen.
- l) Las rifas que efectúe la Fundación de Hogares Juveniles Campesinos.
- m) La exhibición de producciones cinematográficas colombianas de largometraje⁶⁶.

⁶² Artículo 87 del Estatuto Tributario de Bogotá, Decreto Distrital 352 de 2002.

⁶³ Ver Concepto de la Sec. Hacienda 1188 de 2009.

⁶⁴ Ver Concepto de la Sec. Hacienda 1188 de 2009.

⁶⁵ Esta no sujeción será efectiva, siempre que los precios de las entradas tengan el visto bueno del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

⁶⁶ La exclusión se liquidará sobre la totalidad del precio de la boleta de admisión a la sala y le corresponde a los teatros o empresas exhibidoras, previa calificación del Ministerio de Comunicaciones como película colombiana, respecto a la producción cinematográfica que exhiben.



- n) Las rifas, sorteos, concursos, bingos y similares que realicen personas naturales y jurídicas a título gratuito u oneroso siempre y cuando los fondos sean destinados exclusivamente a fines benéficos o de asistencia pública⁶⁷.

- Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos

Este impuesto es de propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido al Distrito Capital en proporción al consumo de los productos gravados en su jurisdicción, según lo dispuesto por el artículo 97 del Estatuto Tributario de Bogotá, Decreto Distrital 352 de 2002.

El hecho generador de este impuesto está constituido por el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, y la obligación de su declaración y pago recae en los productores, los importadores, y solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

No generan este impuesto las exportaciones y el tránsito por el territorio del Distrito Capital, de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas⁶⁸.

- Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado

El artículo 1 de la Ley 19 de 1970⁶⁹, estableció el impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera en los mismos términos del gravamen a los cigarrillos de procedencia nacional, determinando que dicho impuesto se instituía a favor de los Departamentos y de Bogotá.

Posteriormente la Ley 223 de 1995⁷⁰ determinó en su artículo 212, que adicionalmente, el Distrito Capital tendría una participación sobre el recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional, generado en Cundinamarca incluyendo a Bogotá, y reiteró la titularidad del Distrito Capital frente al impuesto correspondiente al consumo de producto de procedencia extranjera que se genere en la jurisdicción de Bogotá D.C., así:

“ARTÍCULO 212. De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 3o., del Decreto 3258 de 1968, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital.

⁶⁷ La administración tributaria distrital podrá requerir al contribuyente cuando así lo considere, con el fin de constatar la destinación de dichos fondos.

⁶⁸ Artículo 98 del Estatuto Tributario de Bogotá, Decreto Distrital 352 de 2002.

⁶⁹ “Por la cual se establece un gravamen sobre los cigarrillos de procedencia extranjera, y se confieren unas facultades a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde del Distrito Especial de Bogotá”.

⁷⁰ “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.



El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en el ámbito de jurisdicción, de conformidad con el artículo 1o., de la Ley 19 de 1970.” (Subraya por fuera de texto)

Con la Ley 1393 de 2010⁷¹ se creó una sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado equivalente al 10% de la base gravable, determinando entre otros asuntos que: *“La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995 también será aplicable a la sobretasa que se regula en la presente ley.”*⁷²

Asimismo, la citada Ley estipuló en su artículo 7 que los recursos que se generen con ocasión de la sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán destinados por los Departamentos y el Distrito Capital, así:

- i) en primer lugar, a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional;
- ii) en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado.
- iii) de quedar excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud.

Por su parte, los artículos 347 y 348 de la Ley 1819 de 2016 establecieron dos componentes del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado nacional y extranjero:

I. Componente Específico (artículo 347): Modificó el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, estableciendo que el impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado tendrá un componente específico correspondiente a \$2.100 por cada cajetilla de 20 unidades (o proporcional a su contenido) indistintamente del valor de la cajetilla.

II. Componente Ad Valórem (artículo 348): Modificó el artículo 6 de la Ley 1393 de 2010, sustituyendo la Sobretasa por un Componente Ad Valorem del impuesto, así:

- Ley 1393 de 2010. **“Artículo 6. Sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.** Créase una sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado

⁷¹ “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

⁷² Parágrafo 3, artículo 6 de la Ley 1393 de 2010.



equivalente al 10% de la base gravable que será la certificada antes del 1° de enero de cada año por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la cual se tomará el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE(...)”.

- Ley 1819 de 2016, art. 348. **“Artículo 6o. Componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE (...)”** (Subraya y negrita por fuera de texto)

Al indagar sobre las razones que motivaron este cambio, se encuentra que en la exposición de motivos del proyecto de Ley 163 de 2016, hoy Ley 1819 de 2016, no se justificó la sustitución de la precitada Sobretasa por el componente Ad Valorem como se observa:

“Adicionalmente, se define el componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, que corresponde a la sobretasa creada por la Ley 1393 de 2010, equivalente al 10% del precio de venta al público certificado por el DANE, sin detracer de esa base el valor de la sobretasa del año anterior, como se hace en la actualidad. Se mantiene la estructura y la destinación prevista en el artículo 7 de dicha Ley.” (Subraya por fuera de texto)

De esta manera, es válido deducir que la intención de convertir la sobretasa del impuesto en este componente fue imprimirle *“progresividad⁷³ al impuesto, ya que los productos más costosos pagarán un tributo mayor que el correspondiente a los de menor valor.”⁷⁴*, propendiendo por lograr más recursos para la salud⁷⁵, a diferencia de la sobretasa la cual se calcula sobre el precio de referencia del producto al público.

En el mismo sentido, por medio del Decreto Nacional 1625 de 2016, único reglamentario en materia tributaria, modificado por el Decreto Nacional 1684 de 2017, se estableció que el giro de los recursos por los ingresos adicionales del impuesto al consumo de cigarrillo, destinados a financiar el aseguramiento en salud, se debe realizar por los Departamentos y el Distrito Capital a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES⁷⁶.

⁷³ “La progresividad es la capacidad de un tributo para lograr como fruto de su aplicación una redistribución del ingreso que promueva la equidad.” “La condición técnica que se asocia con la progresividad tributaria es que la tarifa aumente respecto del nivel de ingreso o de cualquier variable que se tome como base gravable.”. DIAN – Oficina de Estudios Económicos. Cuaderno de Trabajo: “La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta”.

⁷⁴ Revista de Derecho Fiscal Nº 14, Enero-junio de 2019. María Cecilia Frasser Arrieta. Pág. 64.

⁷⁵ De acuerdo con el parágrafo 4 del artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, la destinación del componente Ad Valorem es la definida por el artículo 7 de la Ley 1393 de 2010 para la sobretasa al impuesto.

⁷⁶ Artículo 2.2.1.6.3. Determinación y distribución del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Por último, el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019 modificó el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, ajustando la participación del Distrito Capital sobre el impuesto al consumo de producto de procedencia nacional y la distribución del impuesto al consumo del producto de procedencia extranjera, así:

“ARTÍCULO 212. PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL. De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política, el Distrito Capital tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en su jurisdicción.

El Distrito Capital es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 19 de 1970. El impuesto que se genere, se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Distrito Capital y el treinta por ciento (30%) restante para el Departamento de Cundinamarca, a quien corresponde la titularidad de este porcentaje.” (Subraya por fuera de texto)

Según lo anterior, se aprecia que la distribución de que trata el inciso segundo del artículo 212 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 143 de la ley 2010 de 2019, sólo afecta el componente específico del impuesto y no incide sobre el componente ad valorem, como quiera que los recursos que se generan por este componente tienen destinación específica al Sector Salud de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1393 de 2010, y para asegurar el cumplimiento de su destinación el Gobierno Nacional institucionalizó su administración a través de la ADRES⁷⁷, por medio de los Decretos Nacionales 1625 de 2016 y 1684 de 2017, de tal manera que aplicar la referida distribución al componente ad valorem del impuesto implicaría darle una destinación diferente a los recursos que de allí provienen.

Asimismo, se advierte que con la normativa vigente no se modifica la titularidad del Distrito Capital sobre el impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado de procedencia extranjera que se genere en su jurisdicción, la cual se estableció en la ley 19 de 1970 y se mantiene a través de su evolución normativa (artículo 212 de la ley 223 de 1995 y artículo 143 de la Ley 2010 de 2019).

Es de precisar que, con el ajuste normativo de la Ley 2010 de 2019 solo se dio una participación al departamento de Cundinamarca de la renta distrital, manteniendo la titularidad del Distrito sobre el impuesto, por ello la Administración Tributaria Distrital es la competente para recaudar, determinar, fiscalizar, liquidar, discutir y cobrar el impuesto.

⁷⁷ Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.



Por esta razón, el traslado de la participación del 30% del impuesto a Cundinamarca es una regla de gasto, que no hace parte del ciclo tributario ya mencionado, de tal manera que Cundinamarca no se constituye en sujeto activo del mismo.

- **Sobretasa a la Gasolina**

La sobretasa a la gasolina fue adoptada en el Distrito Capital por el Acuerdo 21 de 1995, con fundamento en la autorización otorgada por el Decreto Ley 1421 de 1993. Su titularidad a favor de los departamento, municipios y distritos está contemplada por la Ley 488 de 1998.

Constituye una renta endógena para Bogotá y tiene por objeto gravar el consumo de gasolina motor extra o corriente nacional o importada, en la jurisdicción de Bogotá. Los responsables de sobretasa son los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente, los productores e importadores. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia del combustible que transporten o expendan y los distribuidores minoristas en cuanto al pago de la sobretasa de la gasolina a los distribuidores mayoristas, productores o importadores, según el caso.

Adicionalmente, como se precisó a través de Concepto de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda (referencia rad. No. 2015IE14186 del 17 de junio de 2015), *“Esta Sobretasa a la Gasolina no contempla límites temporales, de ahí que la tarifa aplicable en la actualidad sea la indicada por la Ley 788 de 2002, que es del 25% y no señala un término para su aplicación, siendo en este caso la ley el único medio posible para realizar algún tipo de modificación en esta materia.”*

- **Impuesto a la publicidad exterior visual**

El impuesto a la publicidad exterior visual fue adoptado en el Distrito Capital por medio del Acuerdo 111 de 2003, y su hecho generador está constituido por la colocación de toda valla con una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados. Este impuesto se causa al momento de la notificación del acto administrativo mediante el cual la Secretaría Distrital de Ambiente otorga el registro de la valla, con vigencia de un año.

La publicidad exterior visual fue reglamentada por la Ley 140 de 1994, en la que se definió que se entiende por Publicidad Exterior Visual, el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatones o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.

Asimismo, se ha determinado que no se considera Publicidad Exterior Visual para los efectos de la citada Ley, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información



sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.

- **Contribución de obras públicas**

La contribución especial de obras públicas consiste en que todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública con entidades de derecho público y fondos de orden distrital, y/o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor del Distrito Capital una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición, en virtud de lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto Nacional 399 de 2011, y de conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006.

De igual manera, las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales pagaran una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión, según lo establecido en el inciso 3° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006

Sobre sus antecedentes legales, el Consejo de Estado en sentencia del 14 de agosto de 2013 señaló:

“Los antecedentes legislativos del artículo transcrito (artículo 6 Ley 1106 de 2006) revelan que su objetivo primordial fue incluir dentro del hecho gravado de la contribución a los contratos de obra pública y a los de concesión de dichas obras, con el fin de percibir mayores recursos para la seguridad pública y evitar la elusión de dicho tributo.”⁷⁸

- **Impuesto a las loterías foráneas y sobre premios de lotería**

El Decreto Distrital 352 de 2002, Estatuto Tributario de Bogotá D.C., recoge los impuestos de loterías foráneas y sobre premios de loterías, cuyo antecedente se encuentra en el Acuerdo 16 de 2000, por el cual se establece en el Distrito Capital el impuesto de Loterías Foráneas, consagrado en las Leyes 64 de 1923 y 133 de 1936.

Este impuesto determina por una parte que, la venta de loterías foráneas en jurisdicción del Distrito Capital genera a favor de éste y a cargo de las empresas de lotería u operadores autorizados un impuesto del diez por ciento (10%) sobre el valor nominal de cada billete o fracción, y por otra que, los ganadores de premios de lotería pagarán al Distrito Capital, según el caso, un impuesto del diecisiete por ciento (17%) sobre el valor nominal del

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Exp. 18975.



premio, valor que será retenido por la lotería responsable u operador autorizado al momento de pagar el premio.

Asimismo, según el parágrafo del artículo 96 del Decreto Distrital 352 de 2002, Estatuto Tributario de Bogotá D.C., la venta de billetes de la loterías de Cundinamarca y de Bogotá están exentas del impuesto a las loterías foráneas, cuando la venta de los billetes se efectúe en el departamento de Cundinamarca y en Bogotá D.C.

En el siguiente cuadro se resumen los elementos de los tributos descritos.

Tributo	Hecho Generador	Sujeto Pasivo	Base Gravable	Tarifa
Predial Unificado	La existencia del predio. Recae sobre los bienes raíces ubicados en Bogotá.	Propietarios, poseedores o usufructuarios de los predios.	Se calcula sobre el avalúo del predio. En los predios sin avalúo catastral la base gravable mínima es el valor que establezca anualmente la Administración Distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato.	Para efectos tarifarios y de liquidación del impuesto predial unificado en cada año gravable, la Secretaría Distrital de Hacienda ajusta los rangos de avalúo catastral de los predios, según su uso y categoría.
Industria y Comercio	El ejercicio o la realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en jurisdicción del Distrito Capital, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio, o sin ellos.	Personas naturales o jurídicas o las sociedades de hecho, siempre que se realice el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital.	Con un periodo bimestral, se liquida con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable.	Las tarifas vigentes son las recogidas por el artículo 53 del Decreto Distrital 352 de 2002 para el año 2003 y siguientes. Cuando un mismo contribuyente realice varias actividades, determinará la base gravable de cada actividad y aplicará la tarifa correspondiente. La sumatoria de esas operaciones sea el valor total del impuesto a pagar.
Vehículos	La propiedad o posesión de vehículos gravados, matriculados en Bogotá.	Propietarios, poseedores de los vehículos gravados matriculados en Bogotá.	Valor del vehículo, establecido anualmente por el Ministerio de Transporte, la clase del vehículo, según se trate de automóvil, carga, pasajeros o motocicleta, las características del vehículo (marca, línea, modelo, capacidad), y la tarifa, establecida anualmente por el Ministerio de Hacienda.	Tarifas aplicables según su valor comercial (en millones de pesos): 1. Vehículos particulares: a) 1.5% - hasta \$20 b) 2.5% - más de \$20 y hasta \$45 c) 3.5% - más de \$45. 2. 1.5% - motos de más de 125 c.c. 3. 0.5% - vehículos de transporte público.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE HACIENDA

Delineación Urbana	A partir de la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital.	Propietarios de los predios en los que se realiza el hecho generador.	Monto total del presupuesto de la obra o construcción.	3%, salvo el causado sobre el pago a título de anticipo del artículo 7º del Acuerdo 352 de 2008, el cual se liquidará a la tarifa del 2.6%. Para los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones en el D.C., de soluciones exclusivamente habitacionales desarrolladas en los estratos 1 y 2, la tarifa es del 1% y para los demás actos de reconocimiento del 2.6%.
	La realización de espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares, y ventas por el sistema de clubes.	Quienes realicen espectáculos públicos en la jurisdicción de Bogotá, y quienes realicen apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares, así como ventas por el sistema de clubes.	Valor de los ingresos brutos recaudados por las actividades gravadas.	10% sobre el valor de los ingresos brutos recaudados por las actividades gravadas. La tarifa del 10% también aplica sobre el valor de los premios que deben entregarse por concepto de sorteos de las ventas bajo el sistema de clubes, de rifas promocionales y los concursos.
Azar y Espectáculos Públicos	El consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.	Los productores, los importadores, y solidariamente con ellos, los distribuidores. Los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.	Precio de venta al detallista. En la producción nacional se deben señalar los precios a los vendedores al detal, de acuerdo con la calidad y contenido. En los productos extranjeros, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%. No formará parte de la base gravable los empaques, sean retornables o no retornables.	Cervezas y sifones: 48%. Mezclas y refajos: 20%. Dentro de la tarifa del 48% aplicable a cervezas y sifones, están comprendidos ocho (8) puntos porcentuales que corresponden al impuesto sobre las ventas, el cual se destinará a financiar el segundo y tercer nivel de atención en salud.
	El consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en la jurisdicción del Distrito Capital.	Los importadores y solidariamente, los distribuidores. También son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.	Precio de venta al detallista, Determinado por el valor de la mercancía en aduana, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.	La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco es del 55% y de un 10% para el deporte.
Consumo de Cervezas, Sifones y refajos	El consumo de gasolina motor extra	Los distribuidores mayoristas de	Valor de referencia de venta al público de la gasolina motor	La tarifa aplicable a la sobretasa a la gasolina
Consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado				



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE HACIENDA

Sobretasa a la Gasolina	o corriente, nacional o importada, en la jurisdicción del Distrito Capital.	gasolina motor extra y corriente, los productores e importadores, y los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar adecuadamente la procedencia del combustible que transportan o expenden. También son responsables del impuesto los distribuidores minoristas en cuanto al pago de la sobretasa de la gasolina a los distribuidores mayoristas, productores o importadores.	tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.	motor extra o corriente en el Distrito Capital de Bogotá, es del 25%. La sobretasa al ACPM es del 6%.
Publicidad Exterior Visual	La colocación de toda valla con una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados. Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario de la estructura en la que se anuncia, el propietario del establecimiento, el propietario del inmueble o vehículo, o la agencia de publicidad.	Las personas naturales o jurídicas, o sociedades de hecho propietarias de vallas.	Tamaño de las vallas.	5 smmv por año. Mientras la estructura de la valla siga instalada se causará el impuesto.
Contribución de Obras Públicas	Contrato de obra pública, o adiciones a contratos de obra pública. Concesiones para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales, y sus adiciones.	Las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública o adiciones a contratos de obra pública. Las personas naturales o jurídicas concesionarias.	Valor total del contrato de obra pública o de la adición a un contrato de obra pública. Valor total del recaudo bruto que genere una concesión para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales, y sus adiciones.	El 5% del valor total del contrato de obra pública, o de la adición a un contrato de obra pública, que suscriban las personas naturales o jurídicas con entidades públicas y fondos distritales. 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.
	La venta de loterías foráneas en la jurisdicción del Distrito Capital.	Empresas de lotería u operadores autorizados.	Valor total del contrato de obra pública o de la adición a un contrato de obra pública.	El 10% sobre el valor nominal de cada billete o fracción.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Loterías Foráneas			Valor total del recaudo bruto que genere una concesión para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales, y sus adiciones.	Asimismo, los ganadores de premios de lotería deberán pagar al Distrito Capital un impuesto del diecisiete por ciento (17%) sobre el valor nominal del premio. Este valor será retenido por la lotería responsable u operador autorizado al momento de pagar el premio.
--------------------------	--	--	---	---

- Estampillas

Dentro de las fuentes de financiamiento que integran las rentas endógenas de las entidades territoriales se encuentran las estampillas.

En el Distrito Capital se encuentran vigentes cuatro diferentes estampillas: 1) Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 Años (en adelante Estampilla U. Distrital), 2) Estampilla Pro-Cultura, 3) Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor y 4) Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional (en adelante estampilla U. pedagógica). Los elementos de estos tributos se encuentran contenidos en las leyes que autorizan la creación del gravamen y en los acuerdos del Concejo de Bogotá que se han expedido en virtud de esas autorizaciones legales, así como en decretos del Alcalde Mayor que reglamentan su aplicación.

A. Las estampillas como fuente endógena

De acuerdo con la Corte Constitucional, las rentas que administra una entidad territorial pueden clasificarse según su fuente en endógenas, aquellas de fuente propia, y en exógenas, es decir, aquellas que provienen de una fuente externa. Del primer grupo hacen parte los recursos provenientes la explotación de bienes de propiedad de la entidad territorial o de los ingresos derivados de sus propios impuestos tasas o contribuciones⁷⁹. En el segundo grupo se encuentran, por ejemplo, los aportes y las participaciones que la Nación le transfiere a un distrito o municipio.

Con el fin de establecer si un determinado recurso corresponde con una fuente exógena o con una fuente endógena la Corte Constitucional ha señalado una serie de parámetros:

“En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las

⁷⁹ Sentencia C-358 de 2017.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación”⁸⁰.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cuando se trata de tributos del orden territorial, al legislador solamente le corresponde su creación y el señalamiento de sus aspectos básicos, dado que existen una competencia concurrente por parte de las asambleas departamentales o de los concejos municipales para que completen los demás elementos del gravamen y se perfeccione la obligación tributaria. Así, las corporaciones de elección popular de los distintos entes territoriales podrán fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas mismas, si la ley no lo hizo⁸¹.

En materia de estampillas, generalmente el Congreso de la República se limita a autorizar su creación y señalar la destinación específica que tendrán, con el fin de que las asambleas y concejos, procedan a completar los elementos del tributo. Tal es el caso de las estampillas distritales: la Ley 397 de 1997 y la Ley 666 de 2001, la autorizan la creación de la estampilla Pro-Cultura y señalan su destinación específica; las leyes 687 de 2001, 1276 de 2009 y 1850 de 2017 hacen lo respectivo con la estampilla Pro-Personas Mayores; por su parte, la estampilla U. Pedagógica encuentra su fundamento en la Ley 1489 de 2011 y la estampilla U. Distrital en las leyes 648 de 2001 y 1825 de 2017.

Sobre esta última, la Corte Constitucional ha sido categórica en considerarla como una fuente de financiación de carácter endógena:

“Corolario de lo anterior, concluye la Corte que en el asunto bajo revisión, los recursos generados con la emisión de la estampilla corresponderán a la categoría de “fuente endógena de financiación”. Por tal motivo, la intervención del legislador para fijar la destinación específica de los recursos se encuentra restringida, quedando por ver, únicamente, si está enmarcada dentro de las excepciones señaladas en el fundamento jurídico No. 10 de esta sentencia”⁸².

Esta apreciación de la Corte Constitucional se fundamenta en los considerandos de la sentencia C-413 de 1996, en la cual esa corporación analiza la naturaleza de una estampilla para las zonas de frontera creada en virtud de la Ley 191 de 1995. En esa oportunidad el Tribunal Constitucional manifestó que:

“Se trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el

⁸⁰ Sentencia C-720 de 1999.

⁸¹ Sentencia C-537 de 1995.

⁸² Sentencia C-089 de 2001.



*legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios*⁸³

Teniendo en cuenta que las demás estampillas que operan en el distrito comparten las mismas características que la estampilla U. Distrital, y que i) es el Concejo de Bogotá quien complementa los elementos del tributo, ii) su cobro solamente se realiza en el territorio del Distrito y iii) no existe ningún elemento sustantivo que permita sostener que se trata de un tributo nacional; es posible hacer extensible las consideraciones de la Corte Constitucional sobre la estampilla U. Distrital a las estampillas U pedagógica, Pro-Personas Mayores y Pro-Cultura, y, en ese sentido, afirmar que se trata de fuentes endógenas de recursos.

Finalmente, se debe destacar que la doctrina también considera que los tributos denominados estampillas, por regla general, son fuentes endógenas de las entidades territoriales. En tal sentido, Sánchez Peña señala: *Las estampillas constituyen una fuente de financiamiento que integra los denominados recursos propios de las entidades territoriales, calificados en términos de nuestro tribunal constitucional, como fuentes endógenas de financiación*⁸⁴.

B. Delimitación del hecho gravable

a. Síntesis del hecho generador de las estampillas distritales

El hecho generador o gravable es la situación de hecho que genera la obligación tributaria, o el presupuesto fáctico que origina la correspondiente obligación fiscal⁸⁵.

- Estampilla U. Pedagógica, el Acuerdo 568 de 2014, dispone:
*“Artículo 2°. Sujetos pasivos. La contribución parafiscal de la estampilla “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”, **se aplicará a todos los contratistas que suscriban y/o adicionen contratos de: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá**”.* (Resaltado fuera del texto)
- Estampilla U. Distrital, el Acuerdo 696 de 2017, establece:
*“Artículo Segundo. Sujeto Pasivo, Causación y Tarifa. Todas las personas naturales y jurídicas **que suscriban contratos con los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito**”*

⁸³ Sentencia C-413 de 1996.

⁸⁴ Sánchez Peña, Mary Claudia. Estampillas. En los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano: un análisis crítico. Piza, Julio Roberto (ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 559.

⁸⁵ Sentencia C-155 de 2003.



Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital deberán pagar a favor de la misma Universidad Distrital y la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, equivalente al uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista”. (Resaltado fuera del texto)

- Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, el Acuerdo 669 de 2017 también establece como hecho generador la suscripción de contrato con entidad que haga parte del Presupuesto Anual del Distrito:

“Artículo 4. Causación. **Las entidades que conforman el presupuesto anual de Distrito Capital de Bogotá** serán agentes de retención de la “Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor”, por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los **contratos y adiciones que suscriban**, el dos por ciento (2%) de cada valor pagado, sin incluir el impuesto a las ventas de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1276 de 2009”. (Resaltado fuera de texto)

“Artículo 6. Exclusiones. **Están excluidos del pago de la “Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor”, los convenios interadministrativos y los contratos que las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá, suscriban con las entidades de derecho público**, juntas de acción comunal, ligas deportivas distritales y locales con personería jurídica reconocida por la entidad competente, los contratos de empréstitos y las operaciones de crédito público, las operaciones de manejo y las conexas con las anteriores”. (Resaltado fuera de texto)

- Estampilla Pro – Cultura, el Acuerdo Distrital 187 de 2005, dispone:
“Artículo Sexto. Hecho Generador. **La suscripción de contratos y las adiciones a los mismos con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá.**” (Resaltado fuera del texto)

“Artículo Séptimo. Exclusiones. **Están excluidos del pago de la estampilla "PRO CULTURA", los convenios interadministrativos y los contratos que las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá, suscriban con las entidades de derecho público**, juntas de acción comunal, ligas deportivas municipales y locales con personería jurídica reconocida por la entidad competente, préstamos del Fondo de Vivienda Distrital, los contratos de empréstitos y las operaciones de crédito público, las operaciones del manejo y conexas con las anteriores”. (Resaltado fuera de texto)

De conformidad con lo expuesto, el hecho generador de la obligación tributaria en cada estampilla se deriva de aquel acuerdo de voluntades en el que existe una contraprestación a favor de la entidad estatal a cambio de un precio, es decir, acuerdos de voluntades marcados por la existencia de ánimo de lucro de al menos una de las partes. Lo cual se confirma con la mención de la retención de las sumas correspondientes a las estampillas



a partir de los pagos y los pagos anticipados que realiza la entidad al contratista, tal como lo contemplan las normas expuestas⁸⁶.

En resumen, los hechos generadores de las estampillas distritales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

ESTAMPILLA	HECHO GENERADOR
U. Distrital	Suscribir y/o adicionar contratos con los organismos y entidades de la administración central, establecimientos públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital, con el fin de prestar un servicio, construir una obra o transferir el derecho de dominio a título oneroso, o cualquier otra actividad con ánimo de lucro.
U. Pedagógica	Suscribir y adicionar contratos de: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.
Para el Bienestar del Adulto Mayor Pro-Cultura	Suscribir y/o adicionar contratos con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá; con el fin de prestar un servicio, construir una obra o transferir el derecho de dominio a título oneroso, o cualquier otra actividad con ánimo de lucro.

b. Los convenios de la administración no causan la obligación del pago de las estampillas

Las normas tributarias sobre las estampillas distritales se refieren expresamente a los contratos como hechos generadores, y dado que los convenios son acuerdos de voluntades diferentes, caracterizados por carecer de ánimo de lucro y por la inexistencia de intereses contrapuestos, no puede hacerse extensible la consecuencia tributaria de celebrar un contrato a la suscripción de convenios, en virtud del principio de legalidad y certeza que opera en materia tributaria.

Tal como lo ha abordado el Consejo de Estado⁸⁷, aplicar la analogía sobre el nacimiento de la obligación tributaria, con el fin de vincular elementos que no están expresamente contemplados por la norma como hecho generador del tributo conlleva a creación un tributo si autorización legal. Esa corporación trae a colación lo siguiente:

“Es evidente que la analogía no es admisible en el derecho tributario material, es decir, en el que tiene por objeto definir el nacimiento de la obligación tributaria, pues ello equivaldría a admitir la posibilidad de establecer tributos sin que mediara la creación legal.

⁸⁶ En el caso de la estampilla U. Pedagógica tal disposición se encuentra en el artículo 1° del Decreto 584 de 2014, modificado por el Decreto 176 de 2015.

⁸⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 3 de octubre de 2007. Rad. 25000-23-27-000-2000-00718-02 (14783). MP. Juan Ángel Palacio Hincapié.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*Es admisible la analogía en el derecho tributario formal, o sea en el que tiene por objeto determinar las bases de la liquidación para definir la cuantía del tributo”.*⁸⁸

Al respecto, debe ponerse de presente que tanto los convenios como los contratos administrativos hacen parte de la actividad negocial de la Administración. Aunque distintas, estas dos categorías coinciden en que son acuerdos de voluntades sobre situaciones subjetivas que “generan el cumplimiento de obligaciones en cabeza de cada una de las partes”⁸⁹.

En ese sentido, tanto convenios como contratos comparten un mismo régimen obligacional, especialmente aquellos que versan sobre prestaciones económicas. En ese sentido el Consejo de Estado realizó las siguientes observaciones sobre los convenios interadministrativos, las cuales también pueden ser extensibles a los convenios con particulares:

*“Así, el principal efecto de los “convenios interadministrativos”, al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil⁹⁰; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida”*⁹¹.

Ahora, debe advertirse que entre los contratos y los convenios existe una diferencia fundamental reconocida por la jurisprudencia y la doctrina que permite afirmar que se trata de dos especies distintas dentro de los acuerdos de voluntades que celebra la Administración.

Mientras que en los contratos existe una contraposición de los intereses de las partes (ya que, entretanto el Estado busca cumplir con los fines públicos y el interés general, por su parte el contratista busca un beneficio económico a partir de la ejecución del contrato) y un claro ánimo de lucro por parte del contratista; en los convenios el interés es uno solo (generalmente se trata del interés general cuando son convenios estatales) y por tanto las partes no tienen la finalidad de enriquecerse con el cumplimiento del objeto contractual.

⁸⁸ Bravo Arteaga, Juan Rafael. Derecho Tributario. Interpretación y aplicación de las leyes tributarias. Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Santafé de Bogotá, 1991, p. 196.

⁸⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 7 de octubre de 2009, radicado 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476). C.P.: Enrique Gil Botero.

⁹⁰ “Artículo 1602.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del veintitrés de junio de 2010. Radicado No. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez Bogotá.



Así, el Consejo de Estado ha señalado que la distinción entre los mencionados acuerdos de voluntades se basa en que en los convenios “los intereses en juego no son contrapuestos sino coincidentes entre sí y con el interés general”⁹² y específicamente en materia de convenios interadministrativos ha señalado que:

“Los convenios constituyen formas concretas de colaboración interadministrativa en el cumplimiento de fines y cometidos estatales; esta colaboración puede revestir dos maneras distintas: la asunción conjunta de funciones administrativas a través de la creación de un nuevo ente u organismo administrativo generalmente dotado de personalidad jurídica o en otros casos puede realizarse mediante la celebración de contratos, evento en el cual la actividad aunque concurrente sigue permaneciendo en la esfera competencial de cada una de las administraciones comprometidas”⁹³.

En igual sentido, la doctrina también diferencia entre los contratos y los convenios que celebra la administración. Así, por ejemplo, Chávez Marín anota lo siguiente:

“(…) se puede afirmar que el contrato es aquel acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos en el cual los sujetos intervienen abrigando intereses disímiles y contrapuestos, mientras que el convenio es un negocio jurídico que participando también del carácter formal de la condición contractual, es decir, siendo un acuerdo de voluntades generador de efectos jurídicos, vincula a las personas con el ánimo de obtener la realización de fines comunes a ambas partes.

Por ende, la figura contractual se puede ver desde un punto de vista estrictamente formal y desde uno que puede denominarse causal, finalista o sustancial. Atendiendo al primer criterio. El contrato es el género, mientras que el convenio es la especie, pues todo convenio implica acuerdo de voluntades. Así también se puede decir que todo convenio envuelve un contrato.

Pero al aplicar el segundo criterio o punto de vista sustancial, puede afirmarse que no todo contrato constituye un convenio, en cuanto este es confluencia de intereses y aquel contradicción de causas o de fines”⁹⁴.

Por su parte, Santos Rodríguez señala:

“Por el contrario, la definición más tradicional del concepto de contrato, que corresponde con la definición liberal decimonónica del concepto, implica que contrato es cualquier acuerdo de voluntades que modifica el ordenamiento

⁹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 7 de octubre de 2009, radicado 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476). C.P.: Enrique Gil Botero.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Chávez Marín, Augusto Ramón. Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual. Bogotá: Editorial Temis, 2015. 51.



jurídico en el sentido de crear, modificar o extinguir obligaciones. No obstante, a partir de la teoría de la causa, aceptada dentro de nuestro derecho positivo, esta definición general y tradicional de contrato puede ser susceptible de ser reducida. En efecto, en aplicación de un criterio material que envuelve la causa tenida en cuenta para contratar, es posible llegar a precisar con mayor detalle el contenido del concepto de contrato.

Según el anterior orden de ideas, es posible afirmar que el contrato es en efecto un acuerdo de voluntades que modifica las situaciones jurídicas subjetivas de las partes intervinientes, pero no se trata de cualquier clase de voluntades, sino únicamente de aquellas manifestadas por sujetos de derecho que tienen pretensiones o interés disímiles que se pueden ver como opuestos. En otras palabras, el contrato es un acuerdo de voluntades, en el cual cada uno de los participantes tiene finalidades opuestas.”⁹⁵

En esa medida, el acuerdo de voluntades que puede dar origen al convenio de la administración debe encontrarse desprovisto de todo interés particular o de ánimo de lucro. La diferencia entre convenio y contrato es, entonces, causal, sustancial o finalista.

Ahora bien, es necesario acotar que la administración puede suscribir convenios tanto con personas públicas como con personas privadas. A los primeros se les ha denominado convenios interadministrativos y a ellos hace referencia el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

*“Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de **convenios interadministrativos** o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”.

Los convenios con particulares están previstos en el artículo 96 de la misma ley:

“Artículo 96. Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.

⁹⁵ Santos Rodríguez, Jorge Enrique. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. Revista Digital de Derecho Administrativo. No. f 1, 2009. p. 3 - 4. Consultado en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2592/2231>.



*Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la **celebración de convenios de asociación** o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes. (...). (resaltado fuera del texto)

Ahora bien, en virtud del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, las entidades estatales pueden suscribir contratos con personas jurídicas sin ánimo de lucro. Estos acuerdos de voluntades se encuentran regulados por el artículo 2, literal b, del Decreto 92 de 2017, en el que se establece expresamente como requisito para su celebración “*b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato (...)*”

Al observar las anteriores normas, no solamente es posible percatarse de la posibilidad de celebrar distintos tipos de convenios, lo cual resulta de Perogrullo, sino también es posible observar que el mismo legislador entiende que contrato y convenio son figuras distintas, al establecer normas especiales para los convenios (particularmente evidente en el caso de los convenios suscritos en virtud del artículo 355 Superior), así como al señalarles un *nomen iure* propio: convenio interadministrativos en el caso del artículo 95 y convenios de asociación en el caso del artículo 96; o como en el caso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, al establecer una clara dualidad: “contratos o convenios”.

Con fundamento en lo expuesto, es posible afirmar que los contratos y convenios no pueden considerarse como categorías iguales dentro de los acuerdos de voluntades que celebra la administración. Si bien comparten el mismo régimen obligacional, se trata de especies distintas. Como lo señala uno de los autores citados, todo convenio envuelve un contrato, pero no todo contrato constituye un convenio. Los elementos que permiten diferenciar entre estos dos acuerdos de voluntades son: **i)** los intereses que persiguen las partes contratantes y **ii)** el ánimo de lucro. Esta distinción también es acogida por el legislador y se ve reflejada en la normativa que regula la materia.

Mientras que en los contratos administrativos el contratista persigue un interés particular y el contratante - Estado persigue la materialización del interés general, en los convenios ambas partes persiguen el mismo fin, el cual generalmente corresponde con el interés público. Razón por la cual, lo que lleva al contratista a suscribir un contrato con el Estado es el ánimo de lucro; pero lo que motiva a las entidades a celebrar entre ellas o con



particulares convenios es la búsqueda del bienestar y del interés general, así como los demás fines públicos, siendo guiados en esas relaciones negociales por un ánimo de cooperación.

Adicionalmente, debe señalarse que en los contratos generalmente es posible identificar el contratante y el contratista⁹⁶, especialmente en aquellos que versan sobre la prestación de un servicio. Pero en materia de convenios, en estricto sentido ninguna de las partes asume la posición de contratante o contratista, por cuanto se supone que se encuentran en un plano de igualdad y comparten un mismo interés.

Por último, se precisa que el nombrar a un acuerdo de voluntades como contrato o convenio no es suficiente para la aplicación de la norma tributaria. El operador o autoridad tributaria debe observar si existe la retribución, que se deriva de *“qué quieren los sujetos contractuales al celebrar el compromiso, qué cosa les interesa del otro interviniente y así mismo de objeto pactado o la causa finalis conforme al artículo 1524 de Código Civil colombiano, ‘el motivo o que induce al acto o contrato’*⁹⁷.

En ese sentido el Consejo de Estado ha señalado: *“le asiste razón al apoderado de la parte demandante cuando afirma que el nomen iuris del contrato no determina la real intención de las partes. Un juicioso ejercicio interpretativo supone auscultar en el negocio jurídico para establecer cuál era la común intención de los contratantes y, de ese modo, fijar su contenido y alcance”*⁹⁸.

	NOCIÓN	CLASES
CONVENIO	Acuerdo de voluntades en el que las partes comparten un mismo interés y no existe ánimo de lucro.	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios con particulares • Convenios interadministrativos • Convenios con personas de derecho internacional público • Convenios con personas sin ánimo de lucro
CONTRATO	Acuerdo de voluntades en el que existe una contraprestación directa a favor de la entidad o de un tercero a cambio de un precio pactado.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos con particulares • Contratos interadministrativos

C. El sujeto activo de las estampillas distritales

La Corte Constitucional ha considerado que en pocas ocasiones la determinación del sujeto activo de los tributos resulta pacífica y libre de interpretaciones. Razón por la cual ha planteado una división tripartita con el fin de superar los inconvenientes que se puedan presentar⁹⁹:

⁹⁶ Ibid. p. 11.

⁹⁷ Augusto Ramón Chávez Marín. Op. cit. p. 51

⁹⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de junio de 2018. Rad. 13001-23-31-000-2003-01681-01(40353). C.P. María Adriana Marín.

⁹⁹ Sentencia C-583 de 1996.



- a) **Sujeto activo de la potestad tributaria:** la facultad de crear y regular un determinado tributo.
- b) **Sujeto activo de la obligación tributaria:** es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que se concreta el tributo y quien tiene la facultad de exigir esa prestación.
- c) **El beneficiario del tributo:** la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.

A continuación, con base en las normas aplicables por entidad se procederá a determinar los sujetos activos de cada una de las estampillas, de acuerdo con la clasificación tripartita que plantea la Corte Constitucional:

ESTAMPILLA	SUJETO ACTIVO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA	SUJETO ACTIVO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA	BENEFICIARIO DEL TRIBUTOS
PRO-CULTURA	La facultad para crear el tributo y para señalar su destinación específica, está en cabeza del Congreso, pero se comparte la competencia con el Concejo de Bogotá para la determinación de los elementos que perfeccionan la obligación tributaria.	Bogotá D.C. de acuerdo con el artículo 38-4 de la Ley 397 de 1997 en concordancia con el artículo 211 del Decreto Ley 19 de 2012.	La entidad territorial respectiva, en este caso el Distrito.
PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR		Bogotá D.C. de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 687 de 2001, modificado por la Ley 1850 de 2017.	La entidad territorial respectiva, en este caso el Distrito.
U. PEDAGÓGICA		Bogotá D.C. de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1489 de 2011.	Universidad Pedagógica Nacional
U. DISTRITAL		Bogotá D.C. de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 648 de 2001	a) Universidad Distrital b) Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

a. El recaudo y manejo de los recursos

De acuerdo con las normas reglamentarias¹⁰⁰, las entidades públicas distritales contratantes serán encargadas del recaudo y la retención del valor de las diferentes estampillas. Los recursos de esa manera recaudados deberán ser consignados en las cuentas de la Dirección Distrital de Tesorería para su manejo en los términos de los artículos 26, 27 y 28 del Decreto Distrital 777 de 2019.

b. Los recursos de las estampillas en el presupuesto del Distrito

¹⁰⁰ Para la estampilla U. Pedagógica según lo contenido en el artículo 1 del Decreto 584 de 2014, modificado por el Decreto 176 de 2015, establece el momento de exigibilidad del tributo al señalar en el artículo 1. Para la estampilla U. Distrital de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 250 de 2018. En el caso de la estampilla Pro- Personas Mayores, según lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo 669 de 2017. Finalmente, en el caso de la estampilla Pro-Cultura, de conformidad con el artículo 5 del Acuerdo 187 de 2005.



Ahora bien, dado que Bogotá D.C., como entidad territorial, es el sujeto activo de la obligación tributaria, los recursos que se recauden con ocasión de las estampillas distritales deberán ingresar al presupuesto de la entidad territorial como ingresos tributarios corrientes y administrarse conforme con la destinación específica que le asignó el legislador.

En el caso de las estampillas U. Pedagógica y U. Distrital, si bien los recursos que se derivan de ellas constituyen una de fuente endógena para el Distrito Capital y entran por tanto al presupuesto de la entidad territorial; en virtud de su destinación específica, estos deberán girarse a los beneficiarios del tributo: Universidad Distrital, Universidad Pedagógica y Universidad Nacional Sede Bogotá, con el fin de que estas instituciones educativas puedan hacer la disposición final de los dineros al invertirlos de acuerdo con lo establecido en las normas pertinentes. En ese sentido se pronunció esta Dirección en concepto del 4 de enero de 2019¹⁰¹.

D. El sujeto pasivo de las estampillas

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha diferenciado entre el sujeto pasivo “de iure” del sujeto pasivo “de facto”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras los últimos son los que soportan económicamente el impuesto. Así, en sentencia C - 412 de 1996, se señala:

“En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.”

Ahora bien, interesa para este documento únicamente el sujeto pasivo *de iure*, es decir el obligado a pagar el tributo. Como se vio, estarán obligados a pagar las estampillas aquellas personas naturales o jurídicas que suscriban contratos o adiciones con las entidades del distrito con el fin de prestar un servicio, construir una obra o transferir el dominio de un bien a título oneroso o que pacten cualquier otra actividad con ánimo de lucro. Salvo aquellas que se encuentren exceptuadas.

A continuación, se presentan de manera resumida los sujetos pasivos y las exenciones de cada estampilla:

ESTAMPILLA	SUJETO PASIVO	EXENCIONES
PRO-CULTURA	Personas naturales y jurídicas que suscriban contratos y/o adiciones con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá; con el fin de prestar un servicio, construir una obra, transferir el derecho de dominio de un bien a título oneroso o	Los convenios interadministrativos y los contratos que las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá suscriban con las entidades de derecho público, juntas de acción comunal, ligas deportivas municipales y locales con personería jurídica reconocida por la entidad competente, préstamos del Fondo de Vivienda

¹⁰¹ Dirección Jurídica de la Secretaría de Hacienda. Subdirección Jurídica. Concepto del 4 de enero de 2019. Cordis 2019IE301.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR	cualquier otra actividad con ánimo de lucro. (artículo 4° del Acuerdo 187 de 2005)	Distrital, los contratos de empréstitos y las operaciones de crédito público, las operaciones del manejo y conexas con las anteriores. (artículo 7 del Acuerdo 187 de 2005)
	Personas naturales y jurídicas que suscriban contratos y/o adiciones con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá; con el fin de prestar un servicio, construir una obra, transferir el derecho de dominio de un bien a título oneroso o cualquier otra actividad con ánimo de lucro. (Artículo 3 del Acuerdo 188 de 2005)	Los convenios interadministrativos y los contratos que las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá suscriban con las entidades de derecho público , juntas de acción comunal, ligas deportivas distritales y locales con personería jurídica reconocida por la entidad competente, los contratos de empréstitos y las operaciones de crédito público, las operaciones de manejo y las conexas con las anteriores. (Artículo 6 del Acuerdo 669 de 2017)
U. PEDAGÓGICA	Personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) que suscriba y/o adicione <i>contratos de: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.</i> (artículo 2° Acuerdo 568 de 2014).	N/A
U. DISTRITAL	Personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) que suscriban contratos y/o adiciones con los organismos y entidades de la administración central, establecimientos públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital, con el fin de prestar un servicio, construir una obra, transferir el derecho de dominio de un bien a título oneroso o cualquier otra actividad con ánimo de lucro (Artículo 2 Acuerdo 696 de 2017)	Las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas a operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores, que realicen las entidades públicas distritales están excluidas del pago de la estampilla. Igualmente se excluyen de dicho pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 315 Unidades de Valor Tributario – UVT por concepto de honorarios mensuales. (artículo 1 Decreto 250 de 2018)

Dado que las exenciones establecidas en las normas que regulan la estampilla Pro-Personas Mayores y Pro Cultural incluyen la mención las entidades de derecho público. Resulta necesario precisar este concepto con el fin de clarificar en qué punto operan ese tipo de excepciones.

Conviene entonces, traer a colación la definición que trae el Código Contencioso Administrativo de entidad pública, con el fin de hacerla extensiva en este escenario. El artículo 104 de la Ley 1437 señala: “(...) 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%”.

Cualquier entidad que encaje dentro de esta descripción se encontrará exenta del pago de las estampillas Procultura y Pro-Personas Mayores cuando suscriba contratos o adiciones con las entidades distritales, salvo que una norma tributaria especial establezca que determinada entidad no puede ser considerada entidad pública para efectos tributarios, o simplemente señale que no será considerada entidad pública para efectos del cobro de las mencionadas estampillas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

E. La base gravable y tarifa

Como lo explica la Corte Constitucional en sentencia C-412 de 1996, **la base gravable** es “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”.

Teniendo en cuenta que el hecho generador, es decir, la situación fáctica que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria es la suscripción con ánimo de lucro, de contratos y adiciones con las entidades distritales señaladas en normas ya citadas, debe entenderse que la magnitud del hecho gravable al que se le aplica la tarifa en el caso de las estampillas es el precio del contrato.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha señalado que la **Tarifa** es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente. En ese sentido, la tarifa de las estampillas corresponderá a un porcentaje del valor del contrato.

Ahora bien, el valor o precio del contrato, generalmente se encuentra determinado desde el inicio de la relación contractual, o se establecen los elementos necesarios para que sea determinable. No obstante, es en el balance final de cuentas donde es posible determinar el valor efectivo del contrato, por cuanto durante su ejecución el monto del contrato puede estar sujeto a modificaciones; por ejemplo, porque se presentó la necesidad de adicionarlo, o porque culminó antes de que se ejecutaran todas las prestaciones. En tales eventos, el valor final del contrato será mayor o menor al inicialmente pactado o previsto. Ejemplo de ello son los contratos de concesión en los que el valor del final del contrato solo se conocerá una vez terminada su ejecución.

Hacer exigible el tributo con cada pago que realiza la entidad al contratista, consiste en la mejor forma de garantizar que al final de la relación contractual, la obligación tributaria se encuentre plenamente satisfecha y coincida con el valor real y efectivo del contrato. esta forma de pago presente en las normas que regulan las estampillas distritales se ha entendido como liquidaciones parciales del tributo por parte del Consejo de Estado:

“3.3 En lo que tiene que ver con la base gravable, que como se expuso con anterioridad, es el valor del contrato, en casos como el presente, en el que en el momento de la suscripción este es indeterminado, pero determinable durante su ejecución, la Sala ha dicho que si la remuneración está determinada en función de los resultados del cumplimiento del contrato, calculados sobre los ingresos recibidos por el concesionario, en la forma acordada por las partes, y es ello lo que permite determinar su cuantía, es lógico afirmar que el valor final solo podrá determinarse cuando termine el correspondiente contrato de concesión.

3.4 Lo anterior no obsta para que se puedan hacer liquidaciones parciales de los tributos, atendiendo su valor determinable, como se hizo en el acto de determinación y en el oficio que le antecedió, tomando un periodo de ejecución



del contrato, **en el que se le han venido realizando algunos pagos por concepto de la remuneración derivada del contrato de concesión, pagos que la parte actora no cuestionó. Luego, sobre ese valor, bien se puede liquidar provisionalmente el gravamen –estampillas-**

3.5 **Se reitera que esta posibilidad no riñe sino que, por el contrario, se acomoda a la naturaleza determinable del valor del contrato.** No es extraña a la potestad de administración y fiscalización inherente a la administración de impuestos, no desconoce el espíritu de justicia propio de las actuaciones tributarias y permite el recaudo de los gravámenes, atendiendo los principios de eficacia y eficiencia.

3.6 **De allí que bien pueda calificarse como una liquidación previa o provisional, no definitiva, de los gravámenes, de manera que el pago que realice la sociedad actora por dicho concepto deberá ser tenido en cuenta respecto del valor final del contrato¹⁰².** (Resaltado fuera de texto)

Con fundamento en lo anterior se pasa a analizar la base gravable y la tarifa en las normas que regulan las estampillas distritales

- En lo referente a la Estampilla U. Pedagógica el Acuerdo 568 de 2014 establece lo siguiente:

Artículo 3°. Base gravable. La base gravable de la contribución parafiscal estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional" **está constituida por el valor del acto jurídico que se celebre con las entidades públicas distritales.**

Artículo 6°. La estampilla que se fija a favor de la Universidad Pedagógica Nacional es del punto cinco por ciento (0,5%) del valor bruto de los contratos descritos en el artículo (2) del presente Acuerdo; en tanto la sumatoria de las estampillas actuales no exceda el cinco por ciento (5%) del presupuesto anual del Distrito Capital. (Resaltado fuera de texto)

Adicionalmente, el Decreto 584 de 2014, modificado por el Decreto 176 de 2015, establece el momento de exigibilidad del tributo al señalar en su artículo 1°:

Artículo 1. Responsables del recaudo. Las entidades públicas distritales **serán agentes de retención** de la "Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional", **por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos que suscriban cuyo objeto sea estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública, de las adiciones a los mismos que suscriban el cero punto cinco (0.5%) por ciento del valor bruto pagado.** (Resaltado fuera de texto)

¹⁰² Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 5 de julio de 2018. Rad. 68001-23-33-000-2013-01037-01(21952). C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



En ese sentido, el hecho generador será la suscripción de los ya referidos acuerdos de voluntad, en ese momento nace la obligación tributaria, cuya base gravable será el valor del contrato, sin embargo, el tributo solamente será exigible cuando la entidad estatal pague o pague de manera anticipada al contratista. La tarifa será del 0.5% de lo pagado, lo que al final de la ejecución contractual corresponderá al 0.5% de la base gravable; es decir, del valor final del contrato.

- En el caso de la estampilla Universidad Distrital, el Acuerdo 696 DE 2017 señala en su artículo segundo:

*Artículo segundo. **Sujeto Pasivo, Causación y Tarifa.** Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital **deberán pagar a favor de la misma Universidad Distrital** y la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, **equivalente al uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista.** (Resaltado fuera de texto)*

Por su parte, el Decreto 250 de 2018 establece en su artículo 1°:

*Artículo 1°. Responsables. **Los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas** serán responsables de la "Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" por lo **cual deben descontar, el uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere y de cada cuenta que proceda, sin incluir el IVA; que se le pague al contratista, salvo en los convenios interadministrativos celebrados entre ellas.** (Resaltado fuera de texto)*

La interpretación armónica de los anteriores postulados en conjunto con la naturaleza del hecho generador permite concluir que el pago por parte del contratista o el descuento por parte de la entidad contratante del 1.1% de cada pago o pago anticipado que realice esta al contratista, constituye exclusivamente una forma de hacer exigible la obligación tributaria a través de liquidaciones parciales, teniendo en cuenta que la base gravable será en todo caso el valor o precio del contrato.

- Lo expuesto respecto de la estampilla U. Distrital es igualmente aplicable tanto a la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor como Pro-Cultura. En el caso de la primera el Acuerdo 669 de 2017 señala:



Artículo 4. Causación. Las entidades que conforman el presupuesto anual de Distrito Capital de Bogotá serán agentes de retención de la “Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor”, por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que suscriban, el dos por ciento (2%) de cada valor pagado, sin incluir el impuesto a las ventas de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1276 de 2009. (Resaltado fuera de texto)

Mientras que en el caso de la estampilla Pro-Cultura, el Acuerdo 187 de 2005, señala:

Artículo quinto. Causación. Las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital de Bogotá serán agentes de retención de la Estampilla "PRO-CULTURA", por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que suscriban, el 0,5% de cada valor pagado, sin incluir el impuesto a las ventas. (Resaltado fuera de texto)

a. El anticipo como parte de la base gravable del tributo

Ahora bien, como ya se señaló el tributo se hace exigible con los pagos y pagos anticipado que realice la entidad al contratante. Frente a lo cual surge el interrogante sobre si la exigibilidad del tributo también se presenta respecto del anticipo.

El parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 estableció la posibilidad de pactar tanto pagos anticipados como anticipos:

PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

Tradicionalmente, la diferencia entre pago anticipado y anticipo se había fundado en señalar que mientras el pago anticipado es un pago en toda la regla y entra, por ello a hacer parte del patrimonio del contratista, el anticipo era un préstamo que la entidad le hacía al contratista con el fin de ayudarlo en la ejecución del contrato. En ese sentido, en 2001, la Sección Tercera del Consejo de Estado sostuvo lo siguiente:

“En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero



que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo¹⁰³.
(Resaltado fuera de texto)

No obstante, años más tarde esa Corporación reformuló dicha tesis y planteo que no puede entenderse que esos dineros se entreguen bajo la modalidad de préstamo por tres razones fundamentales: 1) no se encuentra fundamento normativo que autorice a las entidades realizar préstamos a los contratistas, 2) el régimen presupuesto requeriría que ese tipo de dineros que se entregan como anticipo hagan parte de recursos de inversión, 3) no puede considerarse como un mutuo pues en definitiva, los dineros del anticipo no entran al patrimonio del contratista. Con base en eses consideración afirmó lo siguiente:

“Así las cosas resulta claro que si el anticipo tuviera en realidad vocación de equipararse a un préstamo o a un mutuo de dinero, de todas maneras no podría afirmarse que atendiendo a esa misma lógica el dinero que se entrega continúe bajo la titularidad de la entidad pública prestamista.

*Siguiendo el lineamiento trazado, la Sala concluye que el anticipo que por virtud de la celebración de un contrato estatal se entrega al contratista, lejos de corresponder a un préstamo, **en realidad constituye una modalidad de pago que las partes en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad libremente pueden convenir**, cuya diferencia en relación con el pago anticipado resulta casi imperceptible y a la postre infructuosa*¹⁰⁴. (Resaltado fuera de texto)

Posteriormente, el Consejo de Estado reiteraría:

*El anticipo puede ser definido como **aquel porcentaje del valor total del contrato celebrado** que la Entidad Estatal en su calidad de contratante le entrega al contratista en su calidad de colaborador de la administración con el objeto de que éste pueda sufragar o cubrir los costos iniciales en los que deba incurrir para la ejecución de las obras.*

*De esta forma, se ha entendido que los dineros que la administración entrega a título de anticipo pertenecen a la entidad contratante, son de carácter público u oficial y no ingresan efectivamente al patrimonio del contratista*¹⁰⁵. (Resaltado fuera de texto)

En ese sentido, el anticipo como forma de apalancar la actividad del contratista, tiene la vocación de convertirse en una forma de pago, pues los montos del anticipo hacen parte del valor total del contrato. El consejo de estado ha señalado que se entiende que los

¹⁰³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 22 de junio de 2001, rad. 44001-23-31-000-1996-0686-01(13436). C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 12 de febrero de 2014. Rad. 410012331000199709849 01 (31682). C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 3 de agosto de 2016. Rad. 25000-23-26-000-2011-00814-01(48965). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



dineros dados al contratista en forma de anticipo van entrando en su patrimonio en la medida en que se con la ejecución de las prestaciones a favor de la entidad contratante:

*“En la primera hipótesis, se han considerado públicos u oficiales los recursos y de la exclusiva propiedad del ente estatal constituyéndose en un adelanto, avance o anticipo del precio no causado para la iniciación del objeto contractual, los trabajos o servicios, la atención de los gastos preliminares y su aplicación a los fines del contrato, que **sólo se incorporan al patrimonio del contratista e implican un pago en la medida de su amortización.**”¹⁰⁶ (Resaltado fuera de texto)*

En ese sentido, el anticipo al hacer parte del precio del contrato, es decir de su valor total y constituir una forma de pago. Deberá entenderse parte de la base gravable y por tanto sobre este también resulta exigible el tributo. No obstante, dado que el anticipo solo implica pago en la medida que este se va amortizando, solo en ese momento en que suceda la compensación resulta exigible el tributo. Entonces, Deberá tenerse en cuenta los avances en la ejecución y el plan de amortización del contrato para proceder a hacer las liquidaciones parciales de las estampillas con base en las tarifas establecidas.

No obstante lo anterior, se debe dejar claro que la retención que realiza las entidades del distrito no puede operar en el momento en el que se hace el giro de los dineros del anticipo, por cuanto el anticipo tiene como destinación específica la ejecución del objeto contractual y por tanto, su uso para otros propósitos puede comprometer la responsabilidad del contratista. Tal como lo señaló el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de mayo de 2015. Expediente 38.600, con ponencia de Hernán Andrade:

*Con el propósito de profundizar en la anterior conclusión, se precisa que la comunicación de 25 de octubre de 2005, mediante la cual la contratista -ahora demandante- autorizó a Villavivienda el descuento del impuesto de timbre del contrato, se apartó del deber legal de asumir la obligación del impuesto a su cargo, a la vez que **se encontró en contravía del compromiso contractual de la destinación específica del anticipo, previsto de acuerdo con el plan de inversiones detallado en la oferta de la contratista , según se acreditó en las pruebas allegadas a este proceso.***

*Por esta razón, **mal podía imponerse a la entidad contratante la obligación de abrir paso al registro presupuestal con fundamento en la autorización de descuento de la entidad contratante**”¹⁰⁷. (Resaltado fuera de texto)*

Tampoco es congruente el descuento al monto del anticipo por concepto de estampillas, toda vez que como ya se dijo, son dineros que no están destinados a entrar al patrimonio

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006, Exp.24.812, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de mayo de 2015. Exp. 38.600. C.P. Hernán Andrade.



del contratista, de ahí que no puedan ser considerados como pago de la obligación tributaria por este último, sujeto pasivo del tributo.

Así las cosas, aunque es posible el cobro de las estampillas sobre el anticipo, pues hace parte del valor del contrato, no puede descontarse del monto que se gire por ese concepto, dado que tiene una destinación específica. En ese sentido, Esta dirección en Concepto 2015IE1968 de 2015, señaló que la retención debe operar en pagos posteriores que se efectúen durante la ejecución del contrato y en la proporción en la que se vaya amortizando el anticipo.

b. Síntesis de la base gravable y tarifa de las estampillas distritales

El siguiente cuadro resume lo expuesto.

ESTAMPILLA	BASE GRAVABLE	TARIFA	LIQUIDACIONES PARCIALES	FORMA GENERAL DE PAGO
U. Pedagógica	Precio del contrato	0.5% del valor del contrato	0.5% de cada valor pagado o amortizado	Retención
U. Distrital	Precio del contrato	1.1% del valor del contrato	1.1% de cada valor pagado o amortizado	Retención
Para el Bienestar del Adulto Mayor	Precio del contrato	2.0% del valor del contrato	2.0% de cada valor pagado o amortizado	Retención
Pro-Cultura	Precio del contrato	0.5% del valor del contrato	0.5% de cada valor pagado o amortizado	Retención

F. Devoluciones de dineros con ocasión de retención indebida

Sobre la devolución de dineros cobrados en exceso o cobrados sobre acuerdos de voluntades que no constituyen hecho gravable, el artículo 9 del Decreto Distrital 584 de 2014 establece:

*“Artículo 9°. Devolución por concepto de estampillas. **Cuando se efectúen retenciones de las estampillas distritales** por un valor superior al que ha debido realizarse **o se efectúe el descuento en contratos que no sean objeto de este tributo**, el agente retenedor reintegrará los valores retenidos en exceso o por concepto de lo no debido, previa solicitud escrita del contratista sujeto a retención, quien acompañará su petición con las pruebas necesarias cuando a ello hubiere lugar.*

*En el mismo período en que el **agente retenedor** efectúe el respectivo reintegro, descontará este valor de las retenciones **por concepto de la estampilla distrital de la misma naturaleza**, que estén pendientes por declarar y consignar. Cuando el monto de las retenciones sea insuficiente, podrá efectuar el descuento del saldo*



en los períodos siguientes, teniendo siempre presente que corresponda al mismo concepto". (Subrayo y negrita nuestros).

Ahora bien, las entidades del sector central que hayan retenido dineros por concepto de estampillas sobre acuerdos de voluntades que no constituyen el hecho gravable, (dentro de los que se encuentran los convenios a los que nos hemos referido), o que hayan retenido de por un valor mayor al que debía retenerse, tienen la facultad de ordenar su devolución a la Dirección Distrital de Tesorería, de conformidad con lo establecido en los artículos 29, 30 y 33 del Decreto Distrital 777 de 2019, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996:

***“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.

(...)

***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.

***Artículo 30. Responsabilidad de los ordenadores del gasto en el seguimiento y control de la ordenación de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería.** Es responsabilidad de los ordenadores del gasto 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, devoluciones, 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 su solicitud de anulación y/o reenvío.*



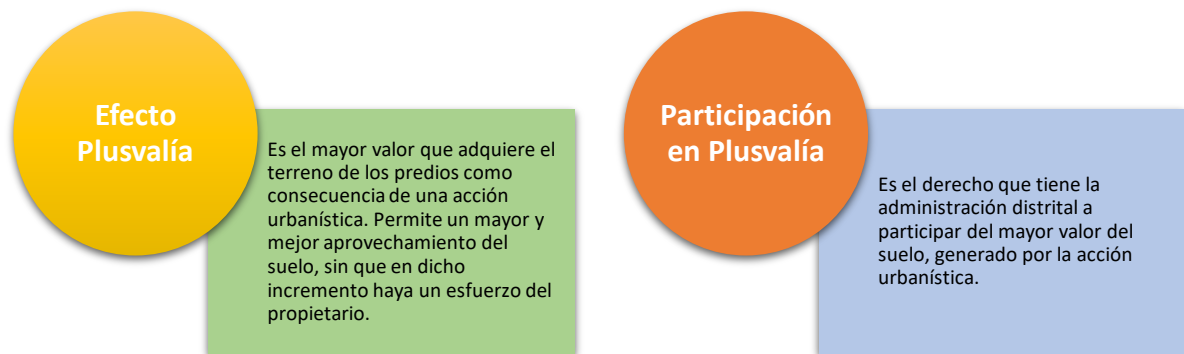
Artículo 33. Devoluciones. *Las devoluciones realizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda, ordenadas por otras entidades distritales, se harán bajo la responsabilidad exclusiva de las entidades, fondos o dependencias que las ordenen con la firma de los servidores públicos competentes. La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva instrucción recibida de las entidades ordenadoras del giro.*

(...)

Las devoluciones y/o compensaciones de los saldos a favor que se reconozcan por pagos con exceso o de lo no debido se registrarán como un menor valor del recaudo en el período en que se paguen o abonen en cuenta.”.

Con base en lo anterior, la entidad responsable que requiera devolver sumas retenidas sobre acuerdos de voluntades que no hacían parte del hecho generador o que, siendo parte de este, constituyen una retención por un mayor valor al que debía retenerse, deberá remitir una orden de devolución a la Dirección Distrital de Tesorería. Tales devoluciones deberán dárseles el tratamiento tesoral de un menor valor en el recaudo.

- Participación en Plusvalía



La acción urbanística se define como la decisión administrativa que, en ejercicio de la función pública del ordenamiento del territorio, autoriza entre otros, el cambio en el uso del suelo (de rural a zona de expansión urbana, por ejemplo), define los usos de las edificaciones (vivienda, comercio, industria, dotacional entre otros) y la construcción de edificios (incremento en la edificabilidad).

En Bogotá la participación en plusvalía equivale al 50% del mayor valor obtenido por la acción urbanística, y su pago está a cargo de los propietarios o poseedores de los predios beneficiarios de las acciones urbanísticas¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Instructivo para el Pago de la Participación en Plusvalía. 2019.
https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/InstrucivoPagoParticipacionPlusvalia_1.pdf



De acuerdo con el artículo 10 del Decreto Distrital 803 de 2018, a partir del 26 de agosto de 2019 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD-, es la entidad encargada de expedir el recibo para pago del efecto plusvalía.

- Contribución por valorización

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 7 de 1987, modificado por el Acuerdo Distrital 16 de 1990, la contribución por valorización es un gravamen real que recae sobre las propiedades inmuebles, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras¹⁰⁹ de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras. En ese sentido, es una contribución destinada a financiar una actividad estatal, en la que la contraprestación es la obtención de un beneficio, por lo general de obra pública.

Es un tributo especial con destinación específica cuyo sujeto activo es el Distrito Capital, en virtud de lo contemplado por el artículo 1 del Decreto Ley 1604 de 1966 y lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

Decreto Ley 1604 de 1966, artículo 1, *“El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3 e la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamento, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización”.*

Sentencia C-155 de 2003, *“En segundo lugar, la Corte observa que el diseño legal de la contribución de valorización, concretado en el Decreto 1604 de 1966, es de doble alcance. De un lado, constituye un gravamen que puede ser decretado a nivel nacional y, en esa medida, el legislador debe señalar cada uno de sus elementos. Pero de otra parte, constituye una norma habilitante para la imposición del tributo en el nivel territorial, lo cual supone que las asambleas o los concejos pueden concurrir en la determinación de sus elementos, siempre y cuando la ley haya previsto los aspectos básicos que permitan su individualización.”* (Subraya por fuera de texto)

Sentencia C-822 de 2011, *“Frente a la contribución especial de valorización, podría llegarse a la misma conclusión anteriormente expuesta. La valorización es una contribución que, de acuerdo con la normativa vigente, es de carácter territorial, pudiendo imponerse con el concurso de los departamentos y municipios.”* (Subraya por fuera de texto)

¹⁰⁹ “Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obra que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente.”. Inciso 2, artículo 1, Acuerdo 7 de 1987.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

En Bogotá el recaudo y administración de los recursos de la contribución por valorización está a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

- Tasas retributivas y compensatorias

Desde el punto de vista tributario, las tasas son un gravamen relacionado con los costos de la prestación de un servicio público que se hace exigible al momento de su uso, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015 al señalar:

“(…) Respecto de las tasas este Tribunal desde la sentencia C-465 de 1993 las definió como “aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente”. En otras palabras, se trata de “una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público. Se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él”. (Resaltado fuera de texto)

En ese contexto, las tasas retributivas y compensatorias en materia ambiental tienen su fundamento en el artículo 42 la Ley 99 de 1993¹¹⁰, modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, en el que se definió:

“La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.”

A partir de lo anterior, mediante Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015¹¹¹, se definió lo correspondiente a la Tasa Retributiva por Vertimientos Puntuales, así:

¹¹⁰ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”

¹¹¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo sostenible”.



“Artículo 2.2.9.7.2.5. Tasa retributiva por vertimientos puntuales. Es aquella que cobrará la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas. (...)”

Adicionalmente, en este cuerpo normativo, se define lo que se debe entender por “usuarios”, como sujetos pasivos de la tasa retributiva por vertimientos puntuales:

“Artículo 2.2.9.7.2.1. Definiciones. Para los efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

“Usuario. Es toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que realiza vertimientos puntuales en forma directa o indirecta al recurso hídrico.”

(Resaltado fuera de texto)

De esta manera, la tasa retributiva por vertimientos puntuales debe ser pagada por el usuario que realice vertimientos puntuales al recurso hídrico a la autoridad ambiental que corresponda según la jurisdicción en la que se realice la conducta.

Al respecto, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, ordenó que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000), asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

Posteriormente, mediante el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011¹¹², se determinó que la autoridad ambiental puede utilizar hasta un diez por ciento del recaudo de las tasas retributivas y compensatorias para gastos de implementación y seguimiento de las mencionadas tasas.

Por lo anterior, en el Distrito Capital de Bogotá, corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente como autoridad ambiental de la ciudad, en el perímetro urbano, informar a la Tesorería Distrital cuál es el monto de los gastos de implementación y seguimiento de las tasas retributivas y compensatorias recaudadas en Bogotá, a fin de ser descontado antes

¹¹² El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente por las leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, continúa vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.



de realizar la transferencia de dichos recursos a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

1.1.2. Ingresos No Tributarios

Los ingresos corrientes no tributarios son los recursos que se obtienen por diferentes conceptos como los percibidos por sanciones, venta de bienes y servicios, aprovechamiento económico del espacio público, y rentas contractuales, entre otros, los cuales pueden dividirse en: i) sanciones pecuniarias, ii) precios públicos y iii) cargas urbanísticas.



a. Sanciones pecuniarias

El Estado goza de potestad sancionatoria frente a sus administrados. En ejercicio de esta potestad, fija e impone determinadas sanciones como consecuencia del no cumplimiento de los deberes¹¹³. De esta manera, la sanción es elemento constitutivo del mandato del que se predica un comportamiento¹¹⁴ orientado a la propia protección de la organización y funcionamiento del Estado¹¹⁵.

El desarrollo de la potestad sancionatoria de la Administración tiene reserva de ley, esto es que, en virtud de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política se exige que las conductas sancionables y las sanciones que se pueden imponer a los ciudadanos sean establecidas en una ley¹¹⁶.

Es así como, mediante Sentencia C-710/01, la Corte resaltó la posición central del principio de legalidad en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido - como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición.

¹¹³ Bentham, Jeremy, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation [1789], ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, University of London. Lara Chayogán, Roberto. El concepto de sanción en la teoría contemporánea del derecho.

¹¹⁴ Austin, John, The Province of Jurisprudence Determined, op. cit., p. 21. Lara Chayogán, Roberto. El concepto de sanción en la teoría contemporánea del derecho.

¹¹⁵ Sentencias T-146 de 1993 y C-181 de 2002.

¹¹⁶ Sentencia C-699 de 2015.



Asimismo, a través de la jurisprudencia Constitucional, la Corte se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica del derecho sancionatorio, precisando su alcance, a partir del género y las especies que lo conforman, como se muestra a continuación:

“El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, (...) Entre los diversos tipos de derecho sancionador existen diferencias: es así como en el derecho penal no sólo se afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso y admite una punición más severa. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad.”¹¹⁷

En tanto que, frente a las facultades extraordinarias en el derecho sancionador, se refirió a sus límites, así:

“Frente a las facultades extraordinarias es preciso aclarar que en la Constitución de 1991 además, de estar sujetas a la cláusula de reserva de ley estas facultades cuando se confieren en especial para proferir normas relativas al derecho sancionador, no son ilimitadas y además, frente a su concesión la Corte ha dicho que la razón obedece a la distinción que se hace de la intensidad de afectación de los derechos de las personas que varía entre el derecho penal y las sanciones administrativas.”¹¹⁸

Bajo estas premisas, el Estado percibe recursos por concepto de sanciones pecuniarias en la modalidad de multas, los cuales, cuando no se derivan del incumplimiento de deberes tributarios, hacen parte de los denominados ingresos no tributarios.

Dentro de las sanciones pecuniarias, que no obedecen al régimen sancionatorio tributario, se cuentan las impuestas por razones de convivencia y seguridad ciudadanas, las

¹¹⁷ Sentencia C-762/09.

¹¹⁸ Sentencia C-710/01.



urbanísticas, las ambientales y las de tránsito y transporte, por ejemplo. En el Distrito Capital aplican las siguientes:

- Multas fijadas por el Código Nacional de Policía y Convivencia

De conformidad con el Acuerdo Distrital 735 de 2019¹¹⁹, por el cual se derogaron expresamente los artículos 138 al 243 del Acuerdo Distrital 79 de 2003, Código de Policía de Bogotá, D.C., las multas por razones de convivencia¹²⁰ y seguridad ciudadanas que aplican en la ciudad de Bogotá son las establecidas por la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, en sus artículos 180 y 181.

El artículo 180 referido, contiene la definición de multa, así:

“Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Asimismo, presenta su clasificación, forma y obligatoriedad de pago, mecanismo de imposición, consecuencias por el no pago¹²¹, beneficios, reglas para la destinación de los recursos recaudados por este concepto, y posibilidades de objeción, entre otros aspectos. Y, a través del artículo 181 de la misma norma, se detallan las multas especiales, relativas a: i) Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas; ii) Infracción urbanística; iii) Contaminación visual.

De otra parte, mediante el artículo 185, se determina la organización administrativa para el cobro de dineros por concepto de multas, estableciendo que las administraciones distritales y municipales dispondrán de la estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen.

El artículo 1 de la Ley 1066 de 2006 señala que conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin

¹¹⁹ “Por el cual se dictan normas sobre competencias y atribuciones de las autoridades distritales de policía, se modifican los acuerdos distritales 79 de 2003, 257 de 2006, 637 de 2016, y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁰ El deber de convivencia está definido por el Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, así: “Es deber de todas las personas en el territorio nacional comportarse de manera favorable a la convivencia. Para ello, además de evitar comportamientos contrarios a la misma, deben regular sus comportamientos a fin de respetar a las demás personas, en el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos, en su vida, honra y bienes, de conformidad con la Constitución Política y las leyes, y especialmente con lo dispuesto en la presente ley.”

¹²¹ Los artículos 182 y 183 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, amplían lo relacionado a las consecuencias por el no pago de multas y por la mora en el pago.



de obtener liquidez para el Tesoro Público. El cumplimiento de esta obligación se desarrolla a través de dos etapas:

Cobro persuasivo de las multas

Es clara la obligación que tienen las entidades públicas del nivel territorial de adelantar el cobro persuasivo de las sumas de dinero que deban recaudar, el cual debe ser previo al respectivo cobro coactivo.

El artículo 2 del Decreto Distrital 397 de 2011¹²² prescribe:

***“Artículo 2. Competencias para adelantar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago. Son competentes para adelantar el proceso de cobro persuasivo, (...) los siguientes servidores conforme con la estructura de cada entidad u organismo:
(...)”***

b) En las entidades de la Administración Central, la competencia funcional para adelantar el cobro persuasivo es de los (as) Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamento Administrativo y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados.”

Por su parte, el artículo 6 del Decreto Distrital 397 de 2011 establece que: *“Para el cobro de las rentas o caudales públicos, la entidad acreedora será responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible, conforme con la legislación que regula el origen de la misma”.* (subrayas fuera del texto)

Así mismo, indica que, en las acreencias a favor de las entidades del nivel central, la competencia para adelantar la etapa persuasiva del recaudo de cartera es de cada una de las Entidades que origina el título ejecutivo.

En tal sentido, la entidad a cargo del cobro debe proferir el título ejecutivo, notificarlo y adelantar directamente el cobro persuasivo, lo que comprende efectuar todas las acciones necesarias, con el fin de localizar al deudor, realizar comunicaciones telefónicas y/o escritas, practicar visitas, identificar bienes del deudor, entre otros, tal como lo establece el artículo 9 del Decreto Distrital 397 de 2011.

Téngase en cuenta, además, que el párrafo 1o. del mencionado artículo prevé que:

“Para las acreencias diferentes a impuestos, la etapa de cobro persuasivo en la entidad de origen del título ejecutivo tendrá una duración máxima de 4 meses, contados a partir de la ejecutoria del respectivo título. Si al vencimiento de los

¹²² "Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

mismos no se logra el pago de la obligación o la facilidad de pago, la entidad que originó el título ejecutivo deberá remitirlo inmediatamente con su respectiva constancia de ejecutoria a la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería para lo de su competencia. Sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que se generen en el evento de incumplimiento de lo señalado por parte de los responsables.”

Cobro coactivo de las multas

Para adelantar esta etapa, es necesario que previamente se haya realizado el cobro persuasivo y que el acto sancionatorio y/o título ejecutivo se encuentre debidamente ejecutoriado.

De conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 607 del 9 de noviembre de 2017, compete a la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda, dirigir y adelantar el proceso de cobro coactivo, así como resolver sobre el otorgamiento de facilidades de pago de los créditos existentes a favor de las entidades del nivel central de la Administración y de las localidades, cuya competencia no haya sido legalmente asignada a otra dependencia.

Recaudo de los recursos

Con base en las facultades otorgadas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, le corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda efectuar el recaudo de los ingresos corrientes, tanto tributarios como no tributarios, encontrándose dentro de estos últimos, las multas. Así está establecido:

*“**Artículo 83.- De la Cuenta Única Distrital.** A partir de la vigencia del presente Acuerdo, los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital”.*

El Decreto Distrital 777 de 2019, indicó:

*“**Artículo 26. Cuenta Única Distrital.** En desarrollo del principio presupuestal de Unidad de Caja, la Secretaría Distrital de Hacienda, por medio de la Dirección Distrital de Tesorería, aplicará el mecanismo de Cuenta Única Distrital mediante el cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.*



La Cuenta Única Distrital comprende a todas las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a saber: Concejo de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Personería de Bogotá, Administración Central Distrital, Establecimientos Públicos Distritales y los entes Autónomos Universitarios, así como a los Fondos de Desarrollo Local.

El pago o traslado de recursos se realizará según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.

El Tesorero Distrital establecerá los calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital.

Respecto de los recursos de los establecimientos públicos se establecerá un mecanismo transitorio hasta tanto se implemente el sistema informático que permita su plena implementación. En consecuencia, los establecimientos públicos podrán continuar transitoriamente con las funciones de recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar o disponer respecto de sus recursos propios, asignados y transferidos, mientras se implementa gradualmente la Cuenta Única Distrital.”

“Artículo 27. Del Recaudo. *La Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Tesorería recaudará, registrará y legalizará los ingresos a favor del Distrito Capital.*

Las entidades que ofrezcan el servicio de recaudo de recursos públicos distritales deberán cumplir con los requisitos operativos y de nivel de riesgos que establezca la Secretaría Distrital de Hacienda.

La Secretaría Distrital de Hacienda podrá pactar una reciprocidad, o pagar los gastos causados en el desarrollo de la gestión de recaudos a su cargo, para lo cual deberá contar con la correspondiente apropiación presupuestal.

La legalización de los ingresos se realizará cuando se reciban los abonos correspondientes en las cuentas de la Dirección Distrital de Tesorería y se cuente con el reporte de la entidad recaudadora y/o con los soportes que contengan la información pertinente, o al momento de recepción de los recursos a través de los mecanismos financieros que la Dirección Distrital de Tesorería disponga para el efecto, según sea el caso.”

Ahora bien, el parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 consagra que: “Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Por su parte, el Artículo 2.2.8.4.1. del Decreto Nacional 1284 de 2017¹²³ establece:

“Recaudo y administración del dinero por concepto de multas. Los recursos provenientes de las multas del Código Nacional de Policía y Convivencia ingresarán al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), en cuenta independiente dispuesta por las administraciones distritales y municipales, distinta de aquella a la que ingresan los recursos a que se refiere la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 y 1430 de 2010 y 1738 de 2014.”

De igual manera, el Artículo 2º del Decreto Distrital 442 de 2018¹²⁴ señala:

“Recaudo y destinación de los recursos. Los recursos provenientes de las multas impuestas con fundamento en el Código Nacional de Policía y Convivencia deberán ser recaudados por la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda en una cuenta bancaria, con registro contable independiente por su característica de destinación específica y harán parte de la subcuenta del Fondo Cuenta para la Seguridad.

Los recursos recaudados se registrarán en el numeral rentístico que se establezca en el Presupuesto de Rentas e Ingresos de la Administración Central y se destinarán de conformidad con la normativa vigente sobre el particular.”

Es preciso aclarar que, a pesar de que el decreto mencionado reglamenta en el Distrito Capital el procedimiento para el recaudo y cobro de los dineros por concepto de las multas impuestas por los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, en virtud del Código Nacional de Policía y Convivencia, se puede establecer que en general, los recursos que se recauden por concepto de las multas deben ingresar al fondo dispuesto por la administración distrital.

El artículo 8 del Acuerdo Distrital 637 de 2016¹²⁵ creó el **Fondo Cuenta para la Seguridad**.

El artículo 9 ibidem dispuso la naturaleza, administración y misión del Fondo Cuenta para la Seguridad, así:

“Es un Fondo Cuenta administrado como una cuenta especial sin personería jurídica. Su administración estará a cargo del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., quien delegará en el Secretario Distrital de Seguridad o quien haga sus veces.

¹²³ “Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia.”

¹²⁴ “Por medio del cual se reglamenta el recaudo y cobro de dineros por concepto de la imposición y/o señalamiento de la medida correctiva de multa establecida en la Ley 1801 de 2016 en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁵ “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”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

El objeto del Fondo Cuenta es administrar, recaudar y canalizar recursos para efectuar gastos e inversiones para la adquisición de bienes, servicios y obras en el marco de la Política y Estrategia Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.”

Esta norma es compatible con la forma de recaudo de las multas policivas mencionada en el párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 y en el Decreto Nacional 1284 de 2017, disposiciones que establecen la obligación de consignarlas en la cuenta que determine la respectiva entidad territorial.

Destinación de las multas

El artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 estableció una destinación específica de los recursos recaudados por las multas aquí aludidas, destinación que debe cumplirse al momento de la ejecución de los citados recursos.

Al respecto, el Artículo 2.2.8.4.1. del Decreto Nacional 1284 de 2017 prescribió:

“(…) En cumplimiento del párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el sesenta por ciento (60%) de los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas se destinará a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un cuarenta y cinco por ciento (45%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, y un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, como elemento necesario para garantizar la prevención a través del recaudo y almacenamiento de información detallada, georreferenciada y en tiempo real del estado de las multas en todo el territorio nacional, lo cual constituye un instrumento imprescindible para el cumplimiento de su función legal. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía.”

De esta manera, el Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en su condición de administrador del Fondo Cuenta para la Seguridad, es el encargado de realizar la destinación de los recursos recaudados, atendiendo la destinación específica establecida en la ley y las necesidades de las entidades.

- Sanciones Ambientales

El artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, determina que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los



establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

De acuerdo con lo anterior, y en virtud de lo previsto por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993¹²⁶, corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente el ejercicio de la potestad sancionatoria en la jurisdicción de Bogotá D.C., en el marco de las funciones atribuidas por el literal d), artículo 5 del Decreto Distrital 109 de 2009¹²⁷.

Ahora bien, la citada Ley 1333 de 2009, confiere a las sanciones administrativas en materia ambiental, una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento¹²⁸.

Frente a la potestad sancionatoria del Estado y de las finalidades del derecho administrativo sancionador en materia ambiental, se precisó lo siguiente a través de Sentencia C-259 de 2016, según lo recogido por la Sentencia C-219 de 2017:

*“En la sentencia C-259 de 2016, luego de hacer una lectura sistemática de la Constitución, la Corte encontró que el Estado asume cuatro deberes fundamentales con relación al medio ambiente: (i) El deber de prevenir los daños ambientales... (ii) El deber de mitigar los daños ambientales... (iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales... (iv) Finalmente, **el deber de punición frente a los daños ambientales** se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado. Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe*

¹²⁶ “Competencia de Grandes Centros Urbanos. Modificado por el art. 13, Decreto Nacional 141 de 2011, Modificado por el art. 214, Ley 1450 de 2011. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.”

¹²⁷ “Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.”

¹²⁸ Artículo 4, Ley 1333 de 2009.



estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”. (Negrilla por fuera de texto).

Las sanciones por infracciones a la normatividad ambiental pueden ser: i) Multas, ii) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, iii) Revocatoria o caducidad de concesión, permiso o registro, licencia ambiental, autorización, iv) Demolición de obra a costa del infractor, v) Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, vi) Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres, y vii) Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental¹²⁹.

En este marco, las multas están definidas como el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental (Secretaría Distrital de Ambiente para el caso de Bogotá) impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales.

Por otra parte, las infracciones ambientales están definidas en el artículo 5 de la ley en cita:

*“**Artículo 5. Infracciones.** Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria; a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.”*

Al respecto, mediante Sentencia C-219/17 la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad parcial del referido artículo 5, pronunciándose en el siguiente sentido:

“La Sala concluye, conforme los argumentos expuestos, que (i) el legislador ya estableció las conductas sancionables en materia ambiental en el Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas; (ii) con la expresión demandada el legislador de manera alguna desconoce los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que el aparte demandado no faculta a la administración

¹²⁹ Artículo 40, Ley 1333 de 2009.



para crear infracciones administrativas, pues ellas se encuentran establecidas en el sistema de leyes, sino que lo previsto en el artículo 5° donde se incorpora la expresión acusada, alude a las distintas maneras de infracción en materia ambiental, que resulta del desconocimiento de la legislación, de los actos administrativos y de la comisión de un daño ambiental; (iii) los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal; (iv) estos actos administrativos lo que pretenden es coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente respecto a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever.”.

- Sanciones por infracciones de Tránsito y Transporte

Al igual que en las sanciones anteriores, las sanciones por infracciones a las normas de tránsito y transporte pueden ser pecuniarias en los casos que así lo determine la ley, las cuales deben ser impuestas y recaudadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, como autoridad de tránsito y transporte del Distrito Capital¹³⁰.

Las infracciones de tránsito, definidas como la conducta por parte del conductor, propietario, pasajero o peatón que constituyen transgresión a las normas de tránsito, están contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Leyes 769 de 2002 y 1383 de 2010, y en la Resolución 3027 de 2010, del Ministerio de Transporte, por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito y se adopta el Manual de Infracciones. En estas normas se fijan adicionalmente las multas que aplican para las determinadas infracciones, contempladas frente a los Centros de Enseñanza Automovilística, los peatones, los conductores de vehículos automotores de uso particular, oficial y vehículos automotores de transporte público, quienes realizan trabajos en vía pública, las empresas de transporte público que no establezcan programas de control sobre las infracciones de tránsito de sus conductores, los conductores de vehículos no automotores, las ensambladoras o fabricantes de vehículos, carrocerías, remolques, semi-remolques y similares, y los propietarios de expendios de combustible.

Asimismo, se determina que las autoridades de tránsito correspondientes adoptarán las medidas indispensables para facilitar el pago y el recaudo de las multas y demás derechos establecidos a su favor¹³¹, según lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 159 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que establece que las multas son de propiedad exclusiva

¹³⁰ Decreto 672 de 2018. Artículo 2. Funciones. La Secretaría Distrital de Movilidad, conforme al Acuerdo Distrital 257 de 2006, tiene las siguientes funciones básicas: (...) 2. Fungir como autoridad de tránsito y transporte.

¹³¹ Párrafo 1, artículo 159 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción¹³², y que de conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios, precisando que las entidades territoriales que cuenten con sistemas de transporte cofinanciados por la Nación priorizarán la financiación de estos sistemas¹³³.

Por su parte, las infracciones a las normas de transporte, relativas a las acciones u omisiones que vulneren la prestación del servicio público de transporte por parte de las empresas de servicio público individual y colectivo cuyo radio de acción sea el Distrito Capital, están consagradas por el Estatuto Nacional de Transporte - Ley 336 de 1996, los Decretos Nacionales 170¹³⁴ y 172¹³⁵ de 2001, el Decreto 1079 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Transporte y la Resolución 010800 de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte.

A partir del informe único de infracciones de transporte, y previamente a la imposición de la multa, se generan las correspondientes investigaciones administrativas, a cargo de la Secretaría Distrital de Movilidad, en donde las empresas que prestan el servicio de transporte público tienen la facultad de ejercer el derecho de defensa y contradicción.

- Sanciones Urbanísticas

La Ley 388 de 1997, definió en su artículo 103¹³⁶, que las infracciones urbanísticas son todas aquellas actuaciones de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravengan los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, y la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, así como el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

¹³² *El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional.*

¹³³ Código Nacional de Tránsito Terrestre, artículo 160, modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019.

¹³⁴ *"Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros".*

¹³⁵ *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi".*

¹³⁶ Derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

A partir de allí, de conformidad con el artículo 104 de la misma Ley, se estableció que las infracciones urbanísticas dan lugar a sanciones pecuniarias y no pecuniarias, las cuales, en virtud de las disposiciones del Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, pueden ser de multa, cierre temporal o definitivo, o de demolición de la obra.

Con la nueva regulación introducida por la Ley 1801 de 2016, las infracciones urbanísticas se recogieron en dos grupos, i) los comportamientos que afectan la integridad urbanística¹³⁷, y ii) los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público¹³⁸, y al igual que las demás multas contenidas en dicha norma, corresponde a la administración distrital realizar el cobro y recaudo de los dineros que por este concepto se causen.

b. Precio público

El precio público se constituye en un ingreso no tributario cuya causa jurídica es la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios públicos cuyo pago se desprende de una relación contractual.

Los precios públicos son rentas que se pueden originar por:

- El arrendamiento o la autorización del aprovechamiento económico del espacio público, los bienes públicos y los bienes fiscales;
- La prestación de servicios y;
- La venta de bienes muebles e inmuebles, diferentes a la propiedad accionaria del Estado de que trata el artículo 60 de la Constitución Política.

La noción de precio público presenta la siguiente evolución:

El concepto de precios públicos no ha sido ajeno a la doctrina y normatividad latinoamericana, que desde 1968 con la publicación del Modelo de Código para América Latina viene dilucidando la noción de “precio público” y su diferencia con la noción de “tasa”. Así en el artículo 16 de la mencionada normatividad se establecía *“No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado”*¹³⁹.

Este concepto ha sido introducido por la legislación y doctrina española desde 1989 en la ley de tasas y precios públicos de la siguiente manera:

¹³⁷ Artículo 135, Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia.

¹³⁸ Artículo 140, Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia.

¹³⁹ Obregón González, Juan Manuel, Revista de Derecho Fiscal n.º 10 • enero-junio de 2017 • pp. 80 - Universidad Externado de Colombia.



“Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados”¹⁴⁰.

Frente al tema el tratadista Juan Manuel Obregón González¹⁴¹ manifiesta que, con la Constitución de 1991, en Colombia se dio inicio a una nueva concepción del Estado, reestructurando sus fines, objetivos y funciones, elevando el deber de contribuir a rango constitucional, pero no limitándolo a las tres categorías tributarias ya ampliamente desarrolladas por la jurisprudencia y la doctrina. La recepción de ingresos para el financiamiento del gasto público o para el cumplimiento de los fines estatales ha variado.

Dentro de este marco, las contribuciones pecuniarias que se pagan por la prestación de un servicio público no esencial del Estado y cuya solicitud sean de carácter voluntario *ex contractu*¹⁴² se ha denominado por la jurisprudencia y la doctrina Precio Público.

El profesor Queralt¹⁴³, *“ha señalado que, en definitiva, y a diferencia de las tasas, son precios públicos aquellas contraprestaciones en las que no se encuentra presente la nota de coactividad. Ello ocurre no sólo cuando la solicitud de los servicios o actividades no venga impuesta por norma legal o reglamentaria, sino también cuando los bienes, servicios o actividades requeridos no sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante, o, por último, siempre que se presten también por el sector privado (p. 888.)*

(...)

Ahora es importante señalar que la solicitud del servicio debe ser libre, es decir, no impuesta por mandato de la ley o del poder impositivo el Estado. Es decir, la voluntariedad de los precios públicos deviene en dos aspectos. La primera de ellas es que no debe haber disposición legal o reglamentaria que imponga la solicitud de la prestación del servicio, y que dicho servicio o actividad no sea imprescindible. Y, la segunda, que dicho servicio o actividad no se realice en ejercicio de un monopolio o carezca de falta de oferta privada, que según García (2012) “lo que determinaría que la actividad deviniera esencial” (p. 281).

En esta misma línea, la jurisprudencia colombiana ha dado alcance al concepto de precios públicos, como en sentencia C-927/06 en donde la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 7° de la Ley 72 de 1989, *“Por la cual se definen nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y sobre el régimen de concesión de los servicios y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”* y 59 del Decreto-Ley 1900 de 1990, *“Por el*

¹⁴⁰ El artículo 24 de la Ley de tasas y precios públicos (Itpp), Ley 8 de 1989.

¹⁴¹ Ibid., p. 71

¹⁴² *Ex contractu* Derecho o causa de acción que surge de un contrato

¹⁴³ J. MARTÍN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, J.M. TEJERIZO LÓPEZ y G. CASADO OLLERO, Curso de Derecho Financiero y Tributario, Tecnos, 2013.



cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines”. Estas normas fueron demandadas por la presunta vulneración del artículo 338 constitucional por establecer la creación de una “tasa tributaria” en materia de telecomunicaciones sin determinar todos los elementos constitucionales de dicha obligación impositiva. En esta oportunidad la Corte considero:

“Tanto las tasas como los precios públicos parten en principio del mismo supuesto, esto es, el Estado entrega bienes o presta servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución. Sin embargo, mientras que en el caso de los “precios públicos” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen ex lege). En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria.
(...)

A diferencia de lo expuesto por la demandante, en criterio de esta Corporación, si bien los preceptos acusados denominan como “tasas” las prestaciones que surgen por concepto del otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos, las mismas no tienen carácter tributario y, por lo mismo, no se someten al cumplimiento de las exigencias constitucionales consagradas en el artículo 338 Superior. Ello es así, entre otras, por las siguientes razones:

- *Por una parte, porque el cobro de los derechos, tasas o tarifas a que se refieren los artículos demandados se causa con ocasión de lo que en el derecho de las telecomunicaciones se denomina título habilitante, el cual corresponde a la autorización administrativa que se realiza con fundamento en el ordenamiento jurídico para permitir el uso del espectro electromagnético (C.P. arts. 75 y 101).*

Conforme lo afirman la Vista Fiscal y la mayoría de los intervinientes, ese tipo de “contraprestaciones” se reconocen en la teoría de la Hacienda Pública con el nombre de “precios públicos”, los cuales se predicen de los ingresos no tributarios del Estado que surgen como erogación pecuniaria de contrapartida directa, personal y conmutativa a cargo de los beneficiarios, cuya causa jurídica es -como ya se señaló- la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Tanto las tasas como los precios públicos parten en principio del mismo supuesto, esto es, el Estado entrega bienes o presta servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución. Sin embargo, mientras que en el caso de los “precios públicos” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen ex lege).

En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria.

El caso propuesto se ubica exactamente en la última hipótesis: los pagos que, con destino al Fondo de televisión pública, deben hacer periódicamente los concesionarios por la explotación de frecuencias en el campo de la televisión en canales de operación privada, no son un impuesto, pues carecen de la generalidad que para tal categoría tributaria resulta esencial y, además, a diferencia de los impuestos, es evidente que la obligación de pagar las cantidades periódicas previstas en la norma están vinculadas directamente con el beneficio que a los obligados otorga el Estado mediante la concesión para el uso exclusivo de canales integrantes del espectro electromagnético. Tales pagos tampoco gozan de la característica de la parafiscalidad en sentido estricto, ya que no se establece que el sector privado de las telecomunicaciones deba asumir una exacción predeterminada que haya de aplicarse al mismo sector. Tal obligación legal en cabeza de los concesionarios es solamente una retribución económica que, por razones de interés general, el Estado exige, junto con las demás previstas en la ley, a los particulares a quienes ha otorgado facultad temporal para hacer uso del espectro electromagnético. (...)

Como se puede observar, el alcance de la definición de los precios públicos va de la mano con la definición de tasa, de modo tal que para dilucidar claramente el límite conceptual de cada uno de estos términos es importante delimitar sus diferencias, como se hará a continuación.

Diferencias entre tasas y precios públicos

Tanto la tasa como el precio público son ingresos públicos de derecho público que obtiene el Estado.



- Tasa. El profesor Plazas Vega¹⁴⁴ ha definido el concepto de tributo y sus características señalando que: *“El tributo constituye esencialmente una obligación ex lege con régimen especial, cuyo nacimiento no depende de la voluntad del titular del poder tributario, sino de la realización del hecho generador precedentemente establecido por la ley, en términos generales y abstractos. Y no tiene un alcance sancionatorio, sino que halla su fuente en el deber de colaboración que compromete a todos los asociados y que generalmente consagran las constituciones políticas de los países. Los tributos, por otra parte, se diferencian de los precios, porque no son expresión de la voluntad de quien los sufraga. En ocasiones, como ocurre con las tasas o las contribuciones, pueden implicar una contraprestación o un beneficio en favor del contribuyente, pero nunca a título de precio”*.

La tasa como especie de tributo ha revestido en los últimos años una peculiar relevancia, habida cuenta de la asunción de ciertas actividades estatales, servicios públicos y la utilización del dominio público, a particulares a quienes se les ha cedido parcial o totalmente la realización de estos, en condiciones enmarcadas dentro del derecho público o del derecho privado. El profesor Plazas¹⁴⁵ ha afirmado que la tasa es una prestación tributaria establecida por la ley o con fundamento en la ley, a favor del Estado como titular directo o indirecto, originada por una actividad de interés público o colectivo directamente relacionada con el contribuyente, o por la utilización de un bien de dominio público, que no obstante ser indispensable para él, tiene lugar en virtud de su solicitud y cuya cuantía tiene como criterio de referencia el costo de la actividad o de la disponibilidad del bien de que se trate. Como se ha mencionado anteriormente, es característica indispensable e inevitable que la obligación nazca de la imposición del poder del imperio del constituyente y del legislador, o cuando su obligación deriva también del carácter imprescindible del servicio, la actividad o el aprovechamiento que retribuye, para garantizar un nivel de vida normal o satisfacer una necesidad esencial.

Características:

- 1) Por ser una prestación patrimonial pública de carácter tributario, es aplicable la regulación que debe cumplir el sujeto pasivo de la obligación y en la exigencia por parte del sujeto activo. Aparece la coactividad propia del tributo.
- 2) La solicitud o recepción del presupuesto de la tasa debe ser obligatoria para el obligado a satisfacerla.
- 3) La tasa en que ésta se paga por el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que, o bien es de solicitud obligatoria por parte del contribuyente, o bien dicho servicio no puede realizarse en modo alguno por el sector privado.

¹⁴⁴ Plazas, M. Derecho de hacienda pública y derecho tributario. Tomo II. 2005 P. 60

¹⁴⁵ Ibid., p. 187



- 4) El pago de la tasa puede cubrir como máximo el importe real del servicio.
- 5) Está establecida su reserva a favor del sector público, conforme la normativa vigente.
 - Precio público. Como ya se mencionó, el tratadista Juan Manuel Obregón González indica que la doctrina Latinoamérica desde 1968 con la publicación del Modelo de Código para América Latina (oea y bid), ya marcaba la diferencia clara entre tasa y precio público. En efecto, en su artículo 16, y en las explicaciones de este, expresaba, “No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado”.

En este sentido, los precios públicos se caracterizan por:

- 1) Participación activa directa e indirectamente del particular, en la prestación de servicios públicos no esenciales, en el aprovechamiento de los bienes de dominio público a efectos de financiar dicha actividad.
- 2) La contraprestación dineraria que el Estado recibe por la prestación de un servicio de solicitud voluntaria por el contribuyente, en igualdad de condiciones que el sector privado y en régimen de Derecho público, pero que sirve para financiar el gasto público.
- 3) El servicio o actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado o bien en su solicitud no existe obligatoriedad.
- 4) También se estará ante un precio público cuando la actividad consista en la concesión de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público.
- 5) La relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga.
- 6) El pago de un precio público debe cubrir como mínimo este importe, por ello se permite obtener beneficios solamente en el caso del precio público.

En este mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional han manejado un criterio uniforme respecto de las características y diferencias de las tasas y precios públicos, como puede verse en la sentencia del Consejo de Estado del 19 de abril del 2018 del magistrado ponente Jorge Octavio Ramírez, en donde se demandó la nulidad de los artículos 170 y 171 de la ordenanza 21 de 2004 por establecer una tasa a pesar de que el legislador no autorizó su cobro. En esta oportunidad se consideró:

“Las tasas han sido definidas como ingresos tributarios que se caracterizan por tener origen en la ley, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Consiste, entonces, en una erogación económica impuesta de manera unilateral por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud. Por su parte, los precios públicos comportan ingresos no tributarios del Estado, que surgen como



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

*erogación pecuniaria de contrapartida directa, personal y conmutativa a cargo de los beneficiarios, cuya causa jurídica es la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal. De tales definiciones se desprende que si bien ambas figuras comparten un fundamento común: la entrega de bienes o la prestación de servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución, se diferencian en que, mientras en el caso de los precios públicos la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad, la obligación que emana de las tasas supone el ejercicio de la potestad tributaria del Estado. En el caso de las tasas, el contribuyente paga con el fin de cubrir (bien sea total o parcialmente) el gasto en que incurre la administración para la prestación del servicio o la entrega del bien, puede decirse entonces, que hay una relación indirecta entre el pago y el servicio o bien, pues no se trata de una contraprestación directa y conmutativa que se entrega por equivalencia de lo recibido. Condiciones que sí se predicán del precio público, en el que el usuario beneficiario retribuye directamente la prestación recibida, esto es, paga por lo que obtiene. Por eso, generalmente el valor pagado es equivalente al bien o servicio, o incluso mayor, pues incluye la utilidad generada*¹⁴⁶

En la misma línea la Corte Constitucional en sentencia C-402 de 2010 al revisar la constitucionalidad del artículo 78 de la Ley 160 de 1994 por violación del artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, estableció los siguientes puntos de diferenciación de la tasa y los precios públicos.

(i) Aun cuando la tasa y el precio público comparten el mismo supuesto de hecho, cual es que el Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido; en el caso de la tasa la obligación que se impone surge como “recuperación de los costos” que le representan al Estado, directa o indirectamente, garantizar el acceso permanente a una actividad, bien o servicio de interés público, tal y como lo reconoce expresamente el artículo 338 Superior; mientras que, en el caso del precio público la contraprestación que se causa no se origina a título de costo, sino como remuneración obvia por la utilización exclusiva de un bien de dominio público, como lo es, en este caso, el espectro electromagnético.

(ii) La tasa como recuperación de los costos del servicio, excluye el reconocimiento de una utilidad económica a favor del Estado, por lo que se entiende que el precio pagado por el contribuyente guarda relación directa con los costos en que incurre el Estado y con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido. Por el contrario, el precio público constituye un derecho de contenido económico cuyo titular es la Administración Pública, como contraprestación de la habilitación que ésta realiza para permitirle a un particular el uso y la explotación de un bien de

¹⁴⁶ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de abril de 2018. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente: 21176



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

propiedad del Estado. Así las cosas, mientras que la tasa es equivalente al costo, el precio público es sinónimo de rentabilidad.

(iii) Si bien la tasa tan sólo resulta obligatoria a partir de la solicitud del servicio o del bien público por parte del contribuyente, es claro que su finalidad es garantizar el acceso a actividades de interés público o general, las cuales se demandan generalmente por toda la comunidad, dando lugar a que se presente lo que la doctrina denomina la coacción interna del tributo, tal y como ocurre, por ejemplo, con el pago de peajes o la cancelación de las tasas aeroportuarias, de servicio aduaneros y ambientales. En cambio, el precio público siempre se origina por el interés de un particular de acceder al uso o explotación económica de un bien del Estado, sin que la Administración Pública se encuentre obligada a su otorgamiento, como ocurre, por ejemplo, cuando un particular pretende obtener una concesión o licencia para la prestación de servicios postales o el logro de una autorización o permiso para acceder a los canales radioeléctricos y demás medios de transmisión.

(iv) Como ya se dijo, la tasa al tener como fuente el poder de imperio del Estado somete su creación al principio de legalidad (origen ex lege); mientras que el precio público se origina en una relación contractual y voluntaria (origen ex contractu), cuyas partes son la entidad estatal que ofrece un bien o servicio y el particular que asume la obligación económica de pagar el precio por acceder a la explotación y aprovechamiento del mismo. En este sentido, como previamente se demostró las concesiones, autorizaciones o permisos en materia de telecomunicaciones surgen por virtud de una relación eminentemente contractual.

(v) La cuantía de la tasa como modalidad tributaria no debe sobrepasar la capacidad contributiva del contribuyente (C.P. arts. 95 y 363); a diferencia del precio público en el que se somete su señalamiento al principio de libertad. Así se reconoce, en el caso de las telecomunicaciones, entre otros, en los artículos 32 y 33 de la Ley 80 de 1993, previamente citados.

A partir de lo anterior se puede concluir que la diferencia central entre una tasa y un precio público radica en que el carácter contractual y voluntario del precio público, que se constituye en una utilidad generada a favor del estado a cambio de un bien o servicio público.

Regulación sobre precios públicos

De acuerdo con la jurisprudencia, se ha podido establecer la existencia de ingresos a favor del Estado que surgen, por ejemplo, con el aprovechamiento económico por el uso del espectro electromagnético, que la Corte Constitucional en Sentencia C-927 del 2006



identificó como un precio público. Igualmente, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁴⁷ identificó que la tarifa vehicular establecida por el área metropolitana de Cúcuta cumple con las características de un precio público.

“En este orden de ideas, no cabe duda, que la tarifa establecida por el Área Metropolitana de Cúcuta es un precio público, y no un impuesto, tasa o contribución.

No es un impuesto, por cuanto éste es un tributo que no contiene contraprestación directa, el cual se cobra sin discriminación alguna a todo ciudadano, y no a un sector determinado.

No es una contribución, toda vez que ésta se presenta por la realización de obras públicas o actividades del Estado de interés colectivo, además porque la prestación que surge a cargo del contribuyente, si bien le reporta un beneficio, es proporcional a dicho privilegio.

Tampoco es una tasa porque ésta excluye el reconocimiento de una utilidad económica a favor del Estado, “...por lo que se entiende que el precio pagado por el contribuyente guarda relación directa con los costos en que incurre el Estado y con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.

Así las cosas, el derecho que se prevé en el artículo primero de la Resolución enjuiciada (desmovilización y reposición), no encuadra en ninguno de los conceptos antes definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación, pues es evidente que sus elementos son diferentes, empezando por su causa y el hecho base o generador de los mismos, así como su finalidad o destinación, tal como lo asevera el a quo.

Lo anterior da pie para advertir, que la Desvinculación y Reposición de los vehículos que prestan el servicio público individual, colectivo y mixto de pasajeros en la jurisdicción del Área Metropolitana de Cúcuta es un servicio prestado por la Administración que, por su naturaleza, se reitera, es un precio público. (...)"¹⁴⁸

Por su parte, el Consejo de Estado¹⁴⁹ expresó:

"Además de las anteriores razones, se observa que el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, invocado en la demanda, restringe el cobro de «servicios no prestados, tarifas ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio

¹⁴⁷ Sentencia de la Sección Primera del veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013). Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicación número: 54001-23-31-000-2009-00134-01,

¹⁴⁸ Sentencia del 26 de mayo de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁴⁹ Sentencia de la Sección Cuarta, Radicación número: 13001-23-31-000-2004-02327-01(19169), del 29 de mayo de 2014, Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA



público domiciliario». Sin embargo, en ninguna de esas prohibiciones señaladas en la disposición podría entenderse incluidos los impuestos.

Lo anterior, porque el impuesto del teléfono, no es un servicio ni tampoco es una «tarifa», esta última debe ser entendida dentro del campo de aplicación de la normativa que regula la Ley 142 de 1994 que se refiere a los servicios públicos, los cuales, de conformidad con el artículo 367 de la Constitución Política se rigen por «tarifas o precios públicos» que tienen un origen contractual, porque nacen de la voluntad de obligarse, lo que las hace diferentes de los tributos, además, su cuantía está determinada por la recuperación de los costos y la previsión de una utilidad en función de factores como la cobertura, calidad y financiación".¹⁵⁰

Igualmente, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha identificado erogaciones a favor del estado que constituyen precios públicos como el cobro por la utilización de la plaza de mercado, así:

“A partir de lo anterior podemos concluir que un eventual cobro por la utilización de la plaza de mercado municipal no puede calificarse como tributo, sino que corresponde a la noción de precio público, el cual se origina en una relación contractual que encierra la libre voluntad de quien se beneficia del bien o servicio que da origen a su pago¹⁵¹

Ahora bien, a partir de los anteriores extractos, se puede concluir que si bien la jurisprudencia ha identificado la existencia de erogaciones económicas a favor del Estado que caben bajo la definición de precios públicos, no existe en el ordenamiento jurídico normatividad que regule los mismos.

En el Distrito Capital se definió este ingreso a través del Parágrafo del artículo 3 del Decreto Distrital 777 de 2019 de la siguiente manera:

“Los Precios Públicos son una clase de los ingresos corrientes no tributarios de las entidades distritales del sector central y rentas propias de las entidades descentralizadas adscritas a entidades del nivel central de que tratan los artículos 15 y 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996. Estas rentas se originan por acuerdo contractual, y pueden ser generadas entre otras por: el aprovechamiento económico de bienes fiscales; por la prestación de servicios y la venta de bienes muebles e inmuebles, diferentes a la propiedad accionaria del Estado de que trata el artículo 60 de la Constitución Política y la Ley 226 de 1995. La fijación o modificación de la cuantía de los precios públicos se realizará por la entidad autorizada para percibirlos, en virtud de su autonomía financiera y presupuestal.”

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asesoría No. 028908 - 11 agosto de 2016.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

En conclusión, en los precios públicos la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu), en la que el Estado actúa como un particular, sujeto principalmente a reglas de derecho privado, esto es, sin ejercer propiamente su poder de imposición. Simplemente contrata bajo la figura del “precio”, lo que supone, en condiciones normales, la existencia de prestaciones y contraprestaciones de total equivalencia y de carácter directo e individual.

c. Cargas urbanísticas

En primer lugar, es pertinente precisar que son las “cargas urbanísticas” y cuál es la naturaleza de los recursos generados en virtud de ellas.

Las cargas urbanísticas son definidas en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

Artículo 38º.- *Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.*

A nivel Distrital, el artículo 13 del Decreto Distrital 436 de 2006, “*Por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios*”, define las cargas urbanísticas así:

“Artículo 13. Cargas urbanísticas. *Las cargas urbanísticas son el conjunto de obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios, que determinan el régimen de la propiedad del suelo, atendiendo al principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano.*

Para efectos de la aplicación de la metodología que desarrolla el presente decreto, las cargas urbanísticas consisten en la cesión o aporte de suelo para elementos de los sistemas locales y generales, la construcción y dotación de algunos de tales elementos y la destinación de porcentajes de suelo para la oferta de vivienda de interés social y vivienda de interés social prioritaria, de conformidad con las determinaciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 190 de 2004.

Las cargas urbanísticas son las siguientes:

[...]

c). **Porcentaje de suelo para Vivienda de Interés Social.** *Son los porcentajes de suelo que debe destinarse para el desarrollo de programas de Vivienda de*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Interés Social (V.I.S) subsidiable, o de Vivienda de Interés Prioritario (V.I.P), de conformidad con lo establecido en el artículo 350 del Decreto 190 de 2004.”

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido las cargas urbanísticas que deben cumplir los particulares como recursos que buscan generar un equilibrio mínimo en relación con los beneficios urbanísticos que son concedidos a aquellos.

*“Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional.*¹⁵².

Igualmente, la Corte Constitucional ha resaltado que las cargas urbanísticas responden al principio constitucional de función social de la propiedad:

*En este orden de ideas aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano*¹⁵³

Conforme a lo anterior, se puede concluir que las cargas urbanísticas corresponden a recursos de destinación específica, aportados por particulares, en cumplimiento de un mandato legal, con el objetivo de otorgar un beneficio a la comunidad como producto del desarrollo urbanístico, que en este caso se concreta en la obligación de utilizar cierto porcentaje mínimo del suelo para la construcción de VIP/VIS.

Esta obligación se corresponde con la realización del fin público establecido en el artículo 51 de la Constitución Política en donde se determina que el Estado debe velar por la realización del derecho a la vivienda digna de todos los ciudadanos.

En el Distrito Capital este fin público se ha consagrado en el artículo 105 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C: 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"

¹⁵² Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Consejera ponente: Maria Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00235

¹⁵³ Sentencia C-295 de 1993



y se dictan otras disposiciones" en donde se establece como un eje transversal el ordenamiento territorial, ordenando la destinación de porcentajes mínimos de suelo a la construcción de Viviendas de Interés Social y Prioritario.

Naturaleza de los recursos generados por las cargas urbanísticas

Respecto de la naturaleza de estos recursos, se debe decir que corresponden a recursos públicos no tributarios, uno de cuyos objetos es la materialización de los fines estatales y principios constitucionales que ya se han mencionado. Esta conclusión se desprende de los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en donde se reitera el carácter no tributario de los recursos recaudados en virtud de cargas urbanísticas y la función social que cumplen las mismas.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C 495 de 1998 establece que:

Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución ¹⁵⁴.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha reiterado el carácter no tributario de las cargas urbanísticas por carecer de los elementos que configuran los impuestos:

“La figura de la cesión de suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística, que corresponde ejecutar al alcalde y para el caso en estudio al Alcalde Mayor de Bogotá. Por tanto, de acuerdo con los elementos constitucionales que definen al tributo según el artículo 338 superior, como son el hecho generador, la base gravable, los sujetos activo y pasivo y la tarifa que define, las cesiones urbanísticas de suelo no pueden ser calificadas como tales, pues su naturaleza jurídica es netamente urbanística [...]. Según lo visto, las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no tienen una naturaleza tributaria pues no se dan los elementos que configuran el impuesto. Dado lo anterior, la Sala encuentra que no se trata de la creación de un tributo y

¹⁵⁴ Corte Constitucional C 495 de 1998.



mucho menos de un impuesto de carácter obligatorio que pueda comprender la recaudación fiscal de dinero por parte del Estado”¹⁵⁵.

En conclusión, las cargas urbanísticas corresponden a recursos públicos de carácter no tributario, aportados por particulares en virtud de una obligación impuesta por ley y desarrollada por normas distritales, que busca generar un equilibrio mínimo en relación con los beneficios urbanísticos que son concedidos a aquellos.

La naturaleza pública de los recursos que provienen de la carga urbanística es una consecuencia de la naturaleza de la carga urbanística, a que se ha hecho referencia. Esto es, de una obligación impuesta por la ley a cargo de determinados particulares.

No puede considerarse como un recurso privado, en la medida en que quien está obligado a cumplir la carga urbanística sea un particular.

2. INGRESOS NO CORRIENTES O DE CAPITAL



Los ingresos no corrientes o de capital, son los recursos que se perciben de manera eventual y extraordinaria por parte del Estado, de carácter ocasional y cuantía indeterminable, derivados de las operaciones de crédito, la venta de activos, las utilidades producidas por el patrimonio, los rendimientos producto de las operaciones financieras, los excedentes financieros de los establecimientos públicos, y las donaciones que recibe el Estado a nivel nacional o internacional.

¹⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00235



Mediante sentencia C-308 de 1993, se ha señalado que son aquellas rentas que el Estado obtiene ocasionalmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.

2.1 Crédito Público

Las operaciones de crédito público, asimiladas y conexas se regulan por dos tipos de normas: Ley Orgánica Presupuestal en cuanto a criterios de capacidad de endeudamiento y de autorización de cupo (artículos 151 y 345 y siguientes de la CP) y, las leyes Marco que disponen la normativa especial de estas operaciones (numeral 19 del artículo 150 y numeral 25 del artículo 189 de la CP).

Las operaciones de crédito público¹⁵⁶ se encuentran definidas en el párrafo segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, como los actos o contratos que realizan las entidades estatales –delimitadas en el artículo 2 de la misma Ley 80 de 1993–, para la obtención de recursos, bienes y servicios con plazo para su pago.

A su vez, en el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto Nacional 1068 de 2015 se señala que las OCP son “...*Los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago...*”.

Como se observa esta definición es bastante amplia e incluye no solo las operaciones destinadas a la obtención de recursos con plazo para su pago, sino también aquellas en las que la entidad actúa como deudor solidario o garante. En el citado artículo se señalan algunos ejemplos: la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.

La definición de crédito público anteriormente expuesta debe leerse de la mano del tercer inciso del párrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997 en donde se consagra una regla general en materia de destinación de los recursos fuente crédito, según la cual, las operaciones de endeudamiento deberán destinarse únicamente a financiar **gastos de inversión**.

Sin embargo, a pesar de esta restricción general, en el mismo inciso se señalan tres excepciones, relativas a: i) los créditos de corto plazo, ii) los créditos de refinanciación de

¹⁵⁶ En el concepto del 20 de febrero de 2014, el Consejo de Estado señaló que “*La naturaleza jurídica de las operaciones de crédito, o para ser más precisos, el vínculo que une al ente público con el tercero, ha suscitado varias propuesta doctrinales que pueden agruparse en tres categorías: las teorías que consideran que la emisión del empréstito públicos es un acto derivado de la soberanía del Estado, las que tratan de explicar su naturaleza jurídica por medio del concepto de soberanía legislativa del Estado y las que le atribuyen naturaleza contractual*”; sin embargo, en la misma sentencia se señaló que la tesis dominante afirma que en Colombia la naturaleza jurídica de las OCP es de carácter contractual. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de febrero de 2014. Expediente: 11001-06-06-000-2013-00419-00. Magistrado Ponente: Álvaro Namen Vargas.



deuda vigente y iii) los créditos adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta; eventos que, aunque se encuentran relacionados con los gastos propios del funcionamiento de una entidad, si podrán ser financiados a través de OCP. Estas excepciones serán desarrolladas posteriormente.

Ahora bien, se debe señalar que existe una clasificación de las operaciones de endeudamiento, susceptibles de ser definidas en los siguientes cuatro grupos: i) OCP tradicionales o “propiamente dichas”, ii) los actos asimilados a operaciones de crédito público, iii) las operaciones conexas y iv) las operaciones de manejo de deuda. Esta diferenciación responde a que cada una de estas operaciones tiene una finalidad y tratamiento diferente que se expondrá en su estudio particular.

Las primeras - OCP tradicionales o “propiamente dichas” corresponden a las siguientes dos: i) la celebración de contratos de empréstito externo o interno y ii) la emisión de títulos de deuda pública. Su característica principal se encuentra en que para su celebración se requiere agotar el cupo de endeudamiento.

La segunda categoría, relativa a los **actos asimilados a operaciones de crédito público**, es definida en el artículo 2.2.1.1.2 del Decreto Nacional 1068 de 2015, como actos o contratos análogos a las OCP, mediante los cuales se contraen obligaciones con plazo para su pago. Algunos ejemplos de estos actos asimilados son los siguientes: i) los créditos documentarios, cuando el banco emisor de la carta de crédito otorga un plazo para cubrir el valor de su utilización y ii) la novación o modificación de obligaciones, cuando la nueva obligación implica el otorgamiento de un plazo para el pago.

La tercera categoría, versa sobre **las operaciones conexas**. Estas operaciones son definidas en el artículo 2.2.1.1.4 del Decreto Nacional 1068 de 2015 como los actos o contratos relacionados con las OCP y que constituyen un medio necesario para la realización de tales operaciones. En este mismo artículo se citan algunos ejemplos: los contratos necesarios para el otorgamiento de garantías o contragarantías a operaciones de crédito público; los contratos de edición, colocación, incluida la colocación garantizada, fideicomiso, encargo fiduciario, garantía y administración de títulos de deuda pública en el mercado de valores; los contratos para la calificación de la inversión o de valores, requeridos para la emisión y colocación de tales títulos en los mercados de capitales; los de asistencia o asesoría necesarios para la negociación, contratación, o representación de la entidad estatal en el exterior que deban realizarse por personas o entidades expertas en estas materias y las operaciones de manejo de la deuda y los contratos de intermediación necesarios para llevar a cabo tales operaciones.

La cuarta y última categoría se refiere a las **operaciones de manejo de la deuda pública**. Estas operaciones se encuentran definidas en el artículo 2.2.1.1.5 del Decreto Nacional 1068 de 2015, como operaciones que contribuyen a mejorar el perfil de la deuda y que tienen por característica definitoria la reducción del valor de la deuda o el incentivo de proyectos de interés social o de inversión en sectores prioritarios. Sin embargo, estas



operaciones no incrementan el endeudamiento neto de la entidad estatal, en tanto no constituyen un nuevo financiamiento y no afectan el cupo de endeudamiento. En este mismo artículo se mencionan algunos ejemplos de estas operaciones de manejo de deuda, como la refinanciación, la reestructuración, la renegociación, el reordenamiento, la conversión o intercambio, la sustitución, la compra y venta de deuda pública, los acuerdos de pago, el saneamiento de obligaciones crediticias, las operaciones de cobertura de riesgos, la titularización de deudas de terceros, entre otras.

Ahora bien, para poder realizar una operación de crédito público en Colombia es necesario tener autorizado previamente un “Cupo de Endeudamiento”, en virtud del artículo 364 de la Constitución Política y las normas orgánicas presupuestales, con el fin de limitar el endeudamiento público observando la capacidad financiera de quien se endeuda.

La ley orgánica presupuestal fijó un límite global para obtener ingresos a través de operaciones de crédito, al cual se le denominó Cupo de Endeudamiento, por tanto es una autorización del órgano de representación popular, de naturaleza administrativa y presupuestal¹⁵⁷.

En complemento, la Ley 358 de 1997 dispuso indicadores y criterios para establecer la capacidad de endeudamiento, y la restricción de destinarse esos recursos exclusivamente al financiamiento de los gastos de inversión.

En el caso particular de Bogotá se clasifica según la autoridad a la que le corresponde autorizarlo: a) la Administración Central y las entidades descentralizadas distritales en donde el Distrito tenga una participación igual o superior al 90 %, obtienen la autorización de su cupo de endeudamiento por parte del Concejo Distrital y b) las demás entidades descentralizadas del Distrito, en donde este tenga una participación inferior al 90 %, obtienen su autorización por parte de su Junta Directiva.

Una vez aprobado el Cupo de Endeudamiento, las entidades que obtuvieron la autorización podrán pasar a la celebración de las OCP con las cuales se agotado el Cupo y con el objetivo de financiar los gastos de inversión insatisfechos con los ingresos corrientes.

Para profundizar en los asuntos relacionados con los ingresos derivados de las operaciones de crédito público, se puede consultar la publicación “ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES”, de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, a través del siguiente link [insertar hipervínculo](#).

¹⁵⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá. Exposición de motivos proyecto de acuerdo “Por medio del cual se autoriza a la Secretaría Distrital de Hacienda la asunción de obligaciones para garantizar el aporte del Distrito Capital a la cofinanciación del Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bogotá – primera Línea del Metro – Tramo1 con cargo a vigencias futuras del período 2018 – 2041”.



2.2 Venta de Activos

Se refiere a la venta de bienes de propiedad del Estado que constituyen activos no corrientes, como terrenos, construcciones, maquinaria, propiedad accionaria, entre otros, y los ingresos que se reciben por ello.

El numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República conferir autorización al Gobierno para enajenar bienes nacionales, y en igual sentido, el numeral 9 del artículo 300 asigna a las Asambleas Departamentales y al Concejo de Bogotá la facultad de autorizar la enajenación de bienes¹⁵⁸.

Frente a la venta de la propiedad accionaria, la representación accionaria en el Distrito Capital está en cabeza del (la) Secretario (a) Distrital de Hacienda¹⁵⁹, en ejercicio de lo cual, le corresponde adelantar los procesos de enajenación de la propiedad accionaria autorizados por el Concejo de Bogotá D.C., cuyo titular sea el Distrito Capital, y adicionalmente, las enajenaciones de la propiedad accionaria de las entidades descentralizadas autorizadas por el Concejo de Bogotá D.C., previa celebración de contrato o convenio con tales entidades¹⁶⁰.

Al respecto, la Constitución Política estableció que cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria.

Este mandato de democratización instituye una pretensión de universalidad, según lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado¹⁶¹, pues no permite exclusión de nadie al momento de permitir su acceso a la propiedad accionaria del Estado.

“Democratizar la propiedad accionaria en las empresas oficiales, exige el establecimiento de vías apropiadas para hacer viable la concurrencia de ciertos sectores económicos, que la Constitución señala, en el capital accionario de aquellas. Es importante aclarar que el artículo 60 de la C.P., si bien consagra un derecho preferencial para los trabajadores y el sector solidario, no excluye de la expectativa de su ejercicio a los demás sectores de la sociedad.”¹⁶²

¹⁵⁸ Numeral 23, artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con el numeral 9, artículo 300 de la Constitución Política.

¹⁵⁹ Artículo 45 del Decreto Distrital 777 de 2019.

¹⁶⁰ Artículo 46, ibidem.

¹⁶¹ Véase en sentencias como: Expediente 15685 de 13 de noviembre de 2008. M.P: Dra. Ligia López Díaz. Expediente: 35475 del 18 de mayo de 2017. M.P: Jaime Orlando Santofimio. Expediente: 21025 del 10 de septiembre de 2015. M.P: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente: 25000-23-41-000-2013-02622-01(AP) del 14 de abril de 2016. M.P: Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁶² Sentencia C-452 de 1995.



En desarrollo de dicho mandato constitucional, mediante el artículo 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, se determinó “*Sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando el Distrito Capital enajene su participación en una Empresa, con el fin de tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, deberá ofrecer condiciones especiales para promover el acceso de dicha propiedad por parte de sus trabajadores, las organizaciones solidarias y de trabajadores (...)*”.

Para profundizar sobre los asuntos relacionados con la venta de la propiedad accionaria en las entidades territoriales, puede consultarse la publicación “DEMOCRATIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACCIONARIA ESTATAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES”, de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, a través del siguiente link [insertar hipervínculo](#).

2.3 Utilidades

El artículo 75 del Decreto Distrital 714 de 1996 “*Estatuto Orgánico de Presupuesto*”, recogido por el artículo 36 del Decreto Distrital 662 de 2018 dispone que las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales Societarias del Distrito y de las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital, son de propiedad del Distrito Capital en la cuantía que corresponda, de acuerdo con su participación en el capital de las mismas.

Le corresponde al CONFIS Distrital impartir instrucciones, de carácter vinculante, a los representantes del Distrito y de sus entidades en las Asambleas de Accionistas de las Empresas Societarias y en las Juntas de Socios de las Sociedades de Economía Mixta, sobre las utilidades que se capitalizarán, reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

Para tal efecto, las Empresas deberán atender los requerimientos de información solicitados por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Como ejemplo de las utilidades, las que se recibieron de la Empresa de Energía de Bogotá y de la ETB que son de propiedad del Distrito Capital, son fuente de financiación para respaldar las vigencias futuras de la primera línea del metro de Bogotá.

Las utilidades como rentas de capital facultad del legislador orgánico

Hay discusión sobre si las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta pueden ser clasificadas por el legislador orgánico como rentas de capital, situación que impide que tales utilidades concurren a conformar la masa global de los ingresos corrientes, los que, a la postre, serían la base de la transferencia para el gasto social de las entidades territoriales.



En la Sentencia C- 892 de 2002 el actor señala que de acuerdo con las definiciones legales de empresas industriales y comerciales del Estado (art. 85 de la Ley 489 de 1998), y de sociedades de economía mixta (art. 97 ibidem), es evidente que ambas entidades constituyen unidades de explotación económica de propiedad del Estado, con sujeción a las reglas del derecho privado, lo cual no constituye una actividad de naturaleza excepcional o una eventualidad, sino que es una actuación planificada del Estado.

Además, por el comportamiento de cada una de estas empresas o sociedades es posible predecir el volumen de los ingresos públicos con cierto grado de certidumbre, es decir que, no es posible calificar como eventual lo que puedan producir estas entidades, sino que, por el contrario, se generan recursos permanentes.

Concluye el actor, respecto del concepto restrictivo y excepcional de los ingresos de capital:

“Que la determinación de los ingresos corrientes de la nación no es una mera actividad presupuestal sino que adicionalmente es un concepto que hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales especialmente protegido y valorado por la Constitución.

Que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta son unidades, según la ley, de explotación industrial o comercial y de gestión económica que como los comerciantes inspiran su actividad en el ánimo de lucro y en la consecución de utilidades periódicas y rutinarias.

Que tales unidades de explotación económica estatal son de carácter permanente o indefinido, pues son creadas y autorizadas por la ley para cumplir un objeto público, pero que en todo caso para generar unos productos de naturaleza económica y financiera de manera indefinida y de manera regular pues con su creación el Estado no solamente persigue un bien adicional sino adicionalmente el ánimo de lucro que le permite conseguir recursos con el mismo estatuto de los comerciantes.

Que por reunir los anteriores elementos, las utilidades de las entidades descentralizadas y desconcentradas del Estado, que se transfieren al presupuesto de la Nación en cada vigencia fiscal y previa elaboración del presupuesto anual, deben ser considerados y clasificados como ingresos corrientes.

Que por consiguiente, las utilidades o réditos o bienes que generen regularmente estas unidades de explotación económica del Estado gozan de las características contempladas como esenciales por la Corte para definir los ingresos corrientes y beneficiar así el gasto social.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Que por consiguiente, el legislador orgánico no puede a su arbitrio y desconociendo dicha naturaleza clasificar con el criterio restrictivo de rentas de capital productos que por su naturaleza corresponden a disponibilidades normales y permanentes del Estado.” (fls. 13 y 14) (subrayas fuera del texto)

Al respecto la Corte Constitucional sostuvo:

“(…) queda una clara conclusión, en el sentido de que no existe disposición constitucional que señale expresamente en qué consisten los conceptos en mención. De allí que quienes intervinieron en este proceso consideraran que tal facultad se difirió al legislador orgánico.

La Corte comparte esta interpretación y estima que el legislador, mediante la expedición de la respectiva ley orgánica de presupuesto, tiene la facultad de clasificar estos conceptos, con relativa amplitud, según los parámetros impuestos por la Constitución no sólo en cuanto a las leyes orgánicas sino respecto de los fines del Estado (...)

“las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las del presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica.” (sentencia C-1379 de 2000)

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte respecto de la distinción entre ingresos corrientes y rentas de capital ha señalado que, de los artículos 150, numeral 11, y del artículo 345, de la Carta, se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente el concepto de la regularidad o no del ingreso.

Al respecto, señaló la sentencia C-308 de 1994:

“De igual modo, de la propia Carta se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente la regularidad del ingreso. Por esa razón, se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios.

Son, por el contrario, ingresos de capital, aquellas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.” (subrayas fuera del texto)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Esta noción de diferenciación entre ingresos corrientes y recursos de capital originada desde el concepto de la regularidad del ingreso fue reiterada y ampliada en la sentencia C-423 de 1995, de la que se citan los siguientes apartes:

“Coinciden la jurisprudencia y la doctrina en acoger el concepto de regularidad como elemento característico, no esencial, pues admite excepciones, de los ingresos corrientes, los cuales distinguen de los ingresos de capital, que al contrario se caracterizan por su eventualidad; tal distinción cobra significativa importancia en la estructura fiscal que definió el Constituyente de 1991, pues de los primeros deben participar las entidades territoriales, a través del situado fiscal y la participación de los municipios, y con ellos financiar programas y proyectos de inversión social, los cuales cubren y atienden necesidades de carácter recurrente, que exigen una inversión constante y progresiva; entre ellos ocupan lugar de prevalencia los de educación y salud.

Esta situación particular de algunas de ellas es lo que permite reforzar la constitucionalidad, bajo las actuales condiciones económicas del país, de que las utilidades que las entidades en mención no son regulares, predecibles, rutinarias. Es decir, no hay certeza de que se produzcan cada año y en qué monto.”
(subrayas fuera del texto)

Por lo anterior, la Corte determinó que no hay violación de los artículos constitucionales señalados por el actor, al incluir las utilidades y los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta en las rentas de capital, pues tal definición la delegó el constituyente al legislador, y, éste al desarrollar estas funciones no incurrió en ninguna vulneración constitucional, ni legal.

Diferencia entre excedentes financieros y utilidades desde el punto de vista presupuestal

Las utilidades se aplican a las entidades de carácter asociativo, derivándose en distribución de utilidades para su uso y de conformidad con las normas que regulan su manejo financiero y presupuestal. El concepto de utilidad es contable, pues se basa en la causación de las transacciones.

Por su parte, los excedentes financieros son un concepto patrimonial resultante de deducir del valor patrimonial el monto del capital social, el de las reservas legales de la entidad y el superávit por donaciones, a 31 de diciembre del año que se analiza.

2.4 Excedentes Financieros

Hacen parte de los recursos de capital los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden distrital y de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y de



las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, y están constituidos por montos de recursos provenientes del cierre fiscal de estas entidades.

De conformidad con el artículo 69 del Estatuto Orgánico Presupuestal Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden Distrital, son de propiedad del Distrito Capital, y corresponde al Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS, determinar la cuantía que hará parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual, fijar la fecha de su consignación en la Tesorería Distrital y asignar a partir del cierre de la vigencia fiscal de 1996, por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Exceptuando a los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

Asimismo, la citada norma estipula que, de los excedentes financieros distribuidos por el CONFIS, el Distrito solo podrá incorporar al presupuesto un monto que no supere el 1% del presupuesto vigente, como quiera que cuando los excedentes destinados por el CONFIS al Distrito superen el 1% al presupuesto vigente, su incorporación al Presupuesto deberá hacerse por Acuerdo del Concejo Distrital.

Por su parte, los excedentes financieros de los Fondos de Desarrollo Local están definidos en el Decreto Distrital 372 de 2010, “*Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L.*”, estableciendo en sus artículos 37 y 38:

“ARTICULO 37. Excedentes Financieros. Se define el excedente financiero de cada F.D.L. como el saldo sin comprometer del presupuesto de gastos después de realizar el ajuste presupuestal por cierre. Los excedentes financieros de los Fondos de Desarrollo Local son de propiedad del Distrito. El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal CONFIS, en cada vigencia fiscal determinará la cuantía de los excedentes financieros que entrarán a hacer parte de los recursos de capital del Presupuesto Distrital, con destinación a los mismos Fondos.”

ARTICULO 38. Distribución de Excedentes Financieros con Criterio de Eficiencia. El excedente financiero de los F.D.L. se distribuirá entre las localidades con criterio de eficiencia, por parte del CONFIS. Al momento del ajuste, si la situación fiscal del Distrito lo permite, se entregarán estos recursos atendiendo al grado de cumplimiento de las metas establecidas en la matriz de Productos, Metas y Resultados y las necesidades apremiantes no financiadas que determine el CONFIS.

El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal CONFIS al adoptar las determinaciones de este Artículo deberá considerar el concepto del Alcalde Local correspondiente sobre las implicaciones económicas y financieras de la distribución de los excedentes financieros propuestos.”



En tanto que, frente a las empresas no societarias, el artículo 35 del Decreto Distrital 662 de 2018, determina que los excedentes financieros de este tipo de empresas son de propiedad del Distrito, y que, igualmente el CONFIS Distrital determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual, fijará la fecha de su consignación en la Tesorería Distrital y asignará por lo menos el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Para adoptar estas determinaciones, el CONFIS Distrital tendrá en cuenta el concepto del Representante Legal de la correspondiente empresa acerca de las implicaciones de la asignación de los excedentes financieros sobre los programas y proyectos de la empresa. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el CONFIS Distrital, quien podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo, aún en ausencia de dicho concepto.

2.5 Rendimientos Financieros

En cumplimiento de lo dispuesto en el literal d) del artículo 69 del Decreto Distrital 601 de 2014, *“Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones”*¹⁶³ la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda señaló mediante Concepto Unificador de 2019 las reglas aplicables en relación con los rendimientos financieros que se deriven de la gestión pública distrital, a partir de dos aspectos: i. Elementos para determinar la propiedad de los rendimientos y; ii. Liquidación y transferencia de los rendimientos.

i. Elementos para determinar la propiedad de los rendimientos

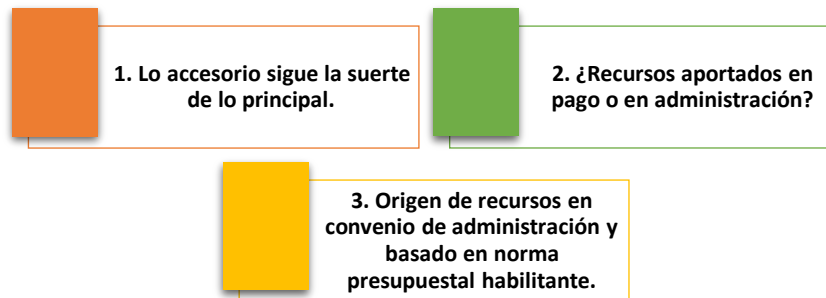
Para establecer la propiedad de los rendimientos financieros, en todos los casos, deben verificarse tres elementos:

1. Lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Debe observarse quién aportó los recursos.
2. Observar el fin por el cual se realizó el aporte de los recursos: pago o administración.
3. Establecer si la apropiación presupuestal o la constitución del patrimonio autónomo que realizó el administrador con los recursos se originó por un convenio de administración y basado en norma presupuestal que lo habilitó.

¹⁶³ *“d. Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.”*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA



Con esta lista de chequeo se puede establecer a quien le corresponden los rendimientos, porque si bien el contrato es ley para las partes, los rendimientos generados son del propietario de los recursos, y si fueron causados con recursos del Distrito Capital son del Distrito por norma de jerarquía orgánica.

Por esta razón, si revisando estos tres elementos se establece que: 1) los recursos fueron aportados por entidad distrital del nivel central o entidad distrital descentralizada adscrita a una del nivel central pero provenientes del Distrito, es decir, diferentes a los “recursos propios” del establecimiento público; 2) fueron aportados para ser administrados y ejecutados y; 3) la entidad administradora los apropió presupuestalmente en virtud de convenio interadministrativo y con habilitación de norma presupuestal (art. 29 del Acuerdo Anual del Presupuesto); no cabe duda que esos rendimientos son del Tesoro Distrital, así en el convenio se haya establecido usarlos para el mismo objeto del convenio u otro destino.

A continuación, se desarrolla cada uno de estos elementos para dar mayores criterios al momento de determinar la propiedad de los rendimientos, por las numerosas posibilidades de disposiciones dentro de los convenios.

1. “Lo accesorio sigue la suerte de lo principal”

Para determinar la titularidad de los rendimientos financieros que se deriven de las relaciones jurídicas en las cuales participe entidades distritales, se debe aplicar el principio según el cual “*lo accesorio sigue la suerte de lo principal*” previsto en el Código Civil:

*“Artículo 713. La accesión es un modo de adquirir por el cual **el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce** o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles.”¹⁶⁴*

*“Artículo 717. Se llaman frutos civiles los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo, **y los intereses de capitales exigibles**, o impuestos a fondo perdido.*

¹⁶⁴ Código Civil, artículo 673. “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, **la accesión**, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.” (Negrilla fuera de texto)



Los frutos civiles se llaman pendientes mientras se deben; y percibidos desde que se cobran.”

*“Artículo 718. Los frutos civiles **pertenecen también al dueño de la cosa de que provienen**, de la misma manera y con la misma limitación que los naturales.”
(Negrillas fuera de los textos)*

El Régimen Público Presupuestal a nivel Nacional y Distrital desarrolló esta regla a través de las normas orgánicas del presupuesto y sus decretos reglamentarios, como a continuación se presenta:

Marco Orgánico Presupuestal del Nivel Nacional

El artículo 101 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996, consagra la propiedad de la Nación de los rendimientos financieros provenientes de recursos de ésta, aun cuando sean administrados por entidades públicas o privadas:

*“**Artículo 101.** La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.*

Pertenecen a la Nación los rendimientos obtenidos por el sistema de cuenta única nacional, como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social (L. 179/94, art. 47). (Negrilla fuera del texto)

Asimismo, en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*”, respecto de la propiedad de los rendimientos financieros con recursos de la Nación se reitera nuevamente esa regla:

*“Artículo 2.3.2.25. Propiedad de los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación. **Los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación, si se causan pertenecen a ésta** y en consecuencia, deberán consignarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.*

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, exceptúense los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.” (Negrilla fuera del texto)

Adicionalmente, la Ley 1940 de 26 de noviembre de 2018, Ley Anual de Presupuesto para la vigencia fiscal 2019, establece:

“Artículo 9. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con excepción de aquellos rendimientos originados por patrimonios autónomos en los que la Ley haya determinado específicamente el tratamiento de dichos rendimientos, y los que genere la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES que requerirán para su ejecución incorporarse previamente en su presupuesto.”

*“Artículo 27. Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deben reintegrar, dentro del primer trimestre de 2019, a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos de la Nación, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, que no estén amparando compromisos u obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de vigencias fiscales anteriores, **incluidos sus rendimientos financieros**, diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente. La presente disposición también se aplica a los recursos de convenios celebrados con organismos internacionales, incluyendo los de contrapartida.”*

*“Artículo 90. **Pertenecen a la Nación los rendimientos financieros obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional**, originados tanto con recursos de la Nación como los provenientes de recursos propios de las entidades, fondos y demás órganos que hagan parte de dicho Sistema, en concordancia con lo establecido por los artículos 16 y 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Se exceptúa de la anterior disposición, aquellos rendimientos originados con recursos de las entidades estatales del orden nacional que administren contribuciones parafiscales y de los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico, los rendimientos financieros originados en patrimonios autónomos que la ley haya autorizado, así como los provenientes de recursos de terceros que dichas entidades estatales mantengan en calidad de depósitos o administración.”*

Conforme a lo visto, se puede establecer que los rendimientos financieros provenientes de recursos de la Nación son de propiedad de ésta y deben consignarse en la Dirección del Tesoro Nacional con excepción de los expresamente previstos en la normatividad legal citada.



En este mismo sentido, se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, en Concepto 1881 del 30 de abril de 2008, al analizar la propiedad de los rendimientos financieros en materia presupuestal producidos por recursos públicos, quien al respecto manifestó:

“(...) Esta Sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁶⁵ y en sus reglamentos¹⁶⁶ hacen referencia a los rendimientos financieros originados en recursos de propiedad de la Nación y en recursos propios de otras entidades públicas, que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:

- a. Por “rendimientos financieros” deben entenderse **los frutos civiles de los recursos** (entendidos como un capital que produce intereses)¹⁶⁷*
- b. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que, si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste. (...)” (Negrilla fuera de texto)*

Marco orgánico presupuestal del Distrito Capital

El Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital, Decreto Distrital 714 de 1996, consagró disposiciones similares a las nacionales:

*“Artículo 85º.- De los Rendimientos Financieros. **Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como los de las Entidades Públicas o Privadas con los recursos del Distrito Capital con excepción de los que obtengan las Entidades de previsión social.***

La Tesorería Distrital de la Secretaría de Hacienda elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.” (Negrilla fuera de texto)

Esta regla se reiteró en el artículo 7 del Acuerdo 728 de 2018¹⁶⁸, y el artículo 7 del Decreto Distrital 826 de 2018¹⁶⁹:

¹⁶⁵ Decreto 111 de 1996, (enero 15) “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, con las modificaciones introducidas por las leyes 617 del 2000 y 819 del 2003”; Arts. 16, 31, 34, 101 y 102.

¹⁶⁶ Específicamente el Decreto 4730 de 2005, (28 de diciembre), “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”.

¹⁶⁷ Concepto del 30 de octubre de 1996, Rad. No. 906 de 1996, C. P. César Hoyos Salazar.

¹⁶⁸ “Por el cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019 y se dictan otras disposiciones”

¹⁶⁹ “Por el cual se liquida el presupuesto anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019 y se dictan



*“Artículo 7. Rendimientos. De conformidad con el artículo 85 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital **los rendimientos obtenidos con los recursos del Distrito Capital pertenecen al Distrito Capital. Esta regla se aplica a los recursos distritales administrados a través de:***

- a) El Sistema de Cuenta Única Distrital;*
- b) Las Entidades Públicas o Privadas,*
- c) Los negocios fiduciarios.*

Pertenecen igualmente al Distrito Capital los rendimientos que generen las transferencias que realice el Distrito a sus entidades descentralizadas. Los rendimientos deben ser liquidados mensualmente y consignados por las entidades receptoras en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación.

Para el caso de los Fondos de Desarrollo Local, la Dirección Distrital de Tesorería los registrará como recursos propios de cada Fondo.

Las entidades distritales o privadas que administren recursos del Distrito Capital, al suscribir contratos o convenios, deberán pactar que los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital sean reintegrados a la Dirección Distrital de Tesorería.

Parágrafo 1. Los rendimientos financieros generados por recursos que tienen destinación específica establecida por disposiciones legales, fallo judicial o norma especial, se registrarán en la contabilidad financiera del Distrito Capital y acrecentarán los recursos de los mismos para atender su objeto; dichos recursos, previa incorporación al Presupuesto Distrital, serán legalizados por la Dirección Distrital de Tesorería sin situación de fondos. Los correspondientes a los patrimonios de pensiones y cesantías tendrán el procedimiento contable y presupuestal señalado por la entidad responsable de su administración y manejo.

Los recursos mencionados en el presente Parágrafo podrán unirse para ser invertidos junto con los de la Unidad de Caja, pero sus rendimientos deberán separarse en registros de índole contable y presupuestal. Lo anterior, salvo aquellos recursos que por expresa disposición de la ley tengan restricciones al respecto.

Parágrafo 2. Los rendimientos financieros generados por los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, administrados a través del Patrimonio

otras disposiciones en cumplimiento del Acuerdo 728 del 26 de diciembre de 2018, expedido por el Concejo de Bogotá”



Autónomo por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP acrecentarán la reserva y serán utilizados de forma prevalente para atender las obligaciones pensionales en especial la correspondiente a la nómina de pensionados del Distrito Capital. El uso de los rendimientos tendrá reflejo presupuestal y contable, ejecutándose en el presupuesto de ingresos con el reporte que genere la entidad fiduciaria y en el gasto con el trámite de pago de la obligación, respectivamente”. (Negrilla fuera de texto)

Las normas presupuestales transcritas evidencian como en el sector público se utiliza el principio del derecho “*lo accesorio sigue la suerte de lo principal*”. En este contexto, se puede concluir que los rendimientos financieros y/o frutos civiles que se generan de un recurso económico, son inseparables de este y pertenecen al dueño del recurso.

De manera que, si los recursos son entregados por el Distrito Capital en administración, los rendimientos financieros le pertenecen al Distrito Capital. Pero si los recursos son entregados por terceros, entidades públicas o privadas, los rendimientos financieros les corresponden a estos.

2. Observar el fin por el cual se realizó el aporte de los recursos: pago o administración

El fin por el cual se realiza el aporte puede ser para el pago de una obligación legal, el cumplimiento de una orden judicial o la administración – ejecución de los recursos públicos.

El Distrito Capital puede administrar sus recursos directamente con la Tesorería Distrital en virtud del principio de Unidad de Caja y el Sistema de Cuenta Única Distrital o, con la colaboración de terceros mediante la celebración de contratos o convenios interadministrativos, contratos de fiducia pública, mercantil y patrimonios autónomos.

Si se trata de administración, permite determinar, además de la titularidad de los recursos, la propiedad de los rendimientos financieros que se deriven de estos.

En estos casos, los recursos siguen estando en propiedad del Distrito Capital y los rendimientos financieros son de su titularidad, salvo aquellos rendimientos originados por patrimonios autónomos en los que la ley haya determinado específicamente su tratamiento.

De modo que, la entidad pública o privada que administre los recursos estará obligada a darle un manejo contable y financiero adecuado que le permita rendir cuentas. Y si no logra ejecutar la totalidad de los recursos deberá devolverlos junto con los rendimientos al Distrito Capital y, en consecuencia, deben ser consignados en la cuenta bancaria que disponga la Dirección Distrital de Tesorería.

Sin embargo, en el evento en que los recursos del Distrito Capital no se entreguen en administración, sino que se transfiere el dominio del recurso, o se transfiere por disposición



de la ley o por fallo judicial¹⁷⁰ la entidad receptora de los recursos será su titular, los apropiará en su presupuesto y los ejecutará de acuerdo con los fines que establezca el negocio jurídico, la ley o la sentencia. Por lo tanto, no estaría obligada a devolver ni los rendimientos financieros que se causen ni el recurso económico transferido que no haya ejecutado.

3. Apropiación de los recursos en virtud de la norma presupuestal habilitante

En las normas anuales de presupuesto nacional y distrital se ha habilitado la posibilidad de ajustar el presupuesto de una entidad en caso de haber suscrito un convenio interadministrativo para administrar y ejecutar recursos públicos.

En el Distrito se ha venido disponiendo tanto en el Acuerdo Anual de Presupuesto como en su Decreto liquidatorio lo siguiente:

*“Artículo 29. Ajustes presupuestales por convenios y/o contratos interadministrativos entre entidades distritales. **Cuando las entidades** de la Administración Central, los Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, el Concejo de Bogotá D.C., la Veeduría Distrital, la Personería de Bogotá D.C., la Contraloría de Bogotá D.C., el Ente Autónomo Universitario, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y las Subredes Integradas de Servicios de Salud – ESE **celebren convenios y/o contratos interadministrativos entre sí que afecten sus presupuestos, se efectuarán los ajustes mediante resoluciones del/a Jefe/a del órgano respectivo o por Acuerdo de sus Juntas o Consejos Directivos o por Decreto del Alcalde Local en los casos a que a ello hubiere lugar, previos los conceptos requeridos.***

*Los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior deberán ser remitidos a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto, con la documentación requerida, **para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser incorporados en el Presupuesto.***

En el caso de gastos de inversión, se requerirá concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Planeación. Las Subredes Integradas de Servicios de Salud - ESE requerirán en todos los casos del concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Salud antes de su aprobación por Junta Directiva. Los/as Jefes/as de los Órganos responderán por la legalidad de los actos en mención”. (Negrilla fuera del texto)

¹⁷⁰ Ver parágrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo 728 de 2018.



En estos términos, los recursos son apropiados en virtud de una habilitación presupuestal para poder ser ejecutados de conformidad con las obligaciones adquiridas en el convenio interadministrativo previamente suscrito.

Por esta razón, si la entidad que aportó los recursos en desarrollo de los convenios y/o contratos interadministrativos hace parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital (Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios), los rendimientos que se causen son del Distrito Capital aun cuando se apropien en su presupuesto, pues ello no desvirtúa la titularidad del Distrito Capital sobre los recursos dados en administración.

Liquidación y transferencia de los rendimientos financieros

Los rendimientos financieros generados con recursos del Distrito Capital, se deben consignar a los tres (3) días hábiles contados desde la fecha en que la entidad bancaria responsable comunique la liquidación de los intereses causados con los recursos públicos del Distrito.

Lo anterior, en cumplimiento del Acuerdo Distrital 728 de 2018, Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá DC, para la vigencia fiscal 2019, en donde se dispuso:

“Artículo 7. Rendimientos. De conformidad con el artículo 85 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital los rendimientos obtenidos con los recursos del Distrito Capital pertenecen al Distrito Capital. Esta regla se aplica a los recursos distritales administrados a través de:

- a) El Sistema de Cuenta Única Distrital;*
- b) Las Entidades Públicas o Privadas,*
- c) Los negocios fiduciarios.*

*Pertencen igualmente al Distrito Capital los rendimientos que generen las transferencias que realice el Distrito a sus entidades descentralizadas. **Los rendimientos deben ser liquidados mensualmente y consignados por las entidades receptoras en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación.***

(...)” (Negrilla fuera de texto)

Esta orden debe ser cumplida teniendo en cuenta la dinámica del sistema bancario, puesto que los recursos públicos se administran a través de cuentas bancarias (corrientes o de ahorros) y los rendimientos se establecen, se causan y se liquidan conforme a lo pactado en el respectivo contrato de cuenta bancaria.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Es por ello que se debe tratar el concepto de “liquidación” desde el punto de vista del derecho financiero, entendiéndolo como la aplicación de la fórmula establecida en el contrato de cuenta bancaria respecto de las variables: base de liquidación, periodo y tasa de interés, en los términos previstos en el artículo 128 del Estatuto Financiero y el artículo 1400 del Código de Comercio.

Es así que, al cierre de cada periodo, la entidad financiera realiza la “liquidación” de sus cuentas y consolida las cifras de cada cliente, quien tiene conocimiento de dicho ejercicio mediante la recepción del respectivo extracto bancario, que es el medio idóneo de información entre la entidad bancaria y sus clientes, como lo ha establecido el artículo 3 de la Ley 1328 del 2009¹⁷¹

“Artículo 3o. Principios. Se establecen como principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, los siguientes:

[...]

*c) Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. **Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas.** (Negrilla fuera de texto)*

Bajo este entendido, aunque el tenor literal de la norma dice que los tres (3) días para consignar los rendimientos financieros se deben contar desde “su liquidación”, se debe tener en cuenta que la entidad obligada a consignar los rendimientos en el Tesoro Distrital solo tiene conocimiento una vez recibe el respectivo extracto bancario.

En todo caso, como la totalidad de los rendimientos causados deberán ser girados a las cuentas del Tesoro Distrital, los cortes mensuales y los giros a los tres días de la liquidación, solo son instrucciones operativas que cumplen la función de organizar dicha obligación.

De acuerdo con lo expuesto, en los respectivos contratos de cuenta bancaria se debe pactar: la liquidación de los rendimientos financieros en forma periódica, (normalmente mensual, mes vencido), de manera tal que en los extractos mensuales se refleje el abono en cuenta de los recursos que deben ser consignados dentro de los tres (3) días hábiles establecidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

2.6 Donaciones

¹⁷¹ “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Son recursos que se perciben de diferentes entidades u organismos del nivel nacional o internacional sin contraprestación alguna, de carácter no reembolsable.

Su ejecución se realiza de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos que los originen y estarán sometidos a la vigilancia del órgano de control fiscal competente.

El fundamento normativo en el Distrito Capital se encuentra en el artículo 17 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto Distrital 714 de 1996, el cual reproduce el artículo 31 del Decreto Nacional 111 de 1996. El citado artículo señala:

***“Artículo 17.** Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto Anual del Distrito y se incorporan al mismo como donaciones de capital, mediante Decreto del Gobierno Distrital, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría Distrital.*

La Secretaría de Hacienda informará de estas operaciones a la Comisión de Presupuesto del Concejo Distrital, dentro de los quince días siguientes a la incorporación de dichos recursos.”

En relación con la naturaleza jurídica del contrato de donación, por remisión expresa que hace la Ley 80 de 1993, corresponde acudir a las normas del Código Civil, el cual reglamenta dicho contrato en los artículos 1443 a 1493.

El artículo 1443 define la donación así: *“La donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta”.*

Se establece también, que la donación es un contrato traslativo del dominio del bien o del derecho objeto de la donación, el cual es gratuito en cuanto no genera contraprestación alguna, es consensual en la medida que requiere acuerdo entre las partes y perfeccionamiento, además es irrevocable una vez aceptada la donación por parte del donatario.

Ahora bien, en el régimen contractual aplicable a las entidades públicas, contenido en la Ley 80 de 1993¹⁷² se indica:

“Artículo 13. de la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente

¹⁷² Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.”

La misma norma agrega en el **parágrafo del artículo 14**: “En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.”

Bajo este entendido, el contrato de donación no podrá incluir las cláusulas excepcionales de terminación, interpretación y modificación unilaterales contempladas en el Estatuto de Contratación.

De otra parte, el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes de las Entidades de Gobierno de Bogotá, D.C.¹⁷³ define la donación como *“un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, por su voluntad transfiere a título gratuito e irrevocable a favor de una Entidad, la propiedad de un bien que le pertenece, previa aceptación del Representante Legal de la correspondiente Entidad del Distrito.”*

El manual consagra también que: *“La donación se caracteriza por su gratuidad, y se materializa a través de un contrato principal, nominado, irrevocable y solemne.*

“Cuando recae sobre muebles, implica la oferta de gratuidad hecha por el donante y la aceptación expresa del donatario, elementos que se requieren para transferir el dominio de lo donado.

Por efecto de la aceptación de la donación, la Entidad no podrá adquirir gravámenes pecuniarios u obligación de contraprestaciones económicas. Sin embargo, podrá adquirir el compromiso de destinar el bien o bienes donados a los fines que determina el donante, siempre y cuando correspondan al uso propio del bien y se ajuste a la Constitución, la Ley y al objeto de la Entidad.

La formación del consentimiento de la donación lo integran la oferta y la aceptación, pero para que se entienda agotado el proceso y adquiera carácter

¹⁷³ Manual expedido el 31 de diciembre de 2018.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

irrevocable, se requiere además que la aceptación del donatario le sea notificada al donante. Estas tres etapas del proceso pueden surtirse en forma simultánea, es decir, en el mismo contrato o en diversos actos y con márgenes de tiempo en su presentación.” (subrayas fuera del texto)

Igualmente, se establece que, por ser un contrato, la donación deberá constar por escrito, de conformidad con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹⁷⁴.

Además, se entenderá perfeccionada mediante la debida celebración del contrato, el cual debe contener, tratándose de bienes muebles la relación de los elementos objeto de la donación, la entrega material de los bienes y su posterior ingreso al Almacén, a través del comprobante respectivo. Si por algún motivo el donante no suministra el valor de los bienes objeto de donación, su reconocimiento contable será por el valor de mercado de estos, si no existe, por su costo de reposición y a falta de esta información, se medirá por el valor en libros de los activos recibidos.

Es importante resaltar el artículo 62 de la Constitución Política de Colombia el cual indica que los recursos de la donación se destinarán para el fin señalado por el donante. Veamos la norma:

“Artículo 62. *El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar. El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones.*”

Sobre el tema, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-438/17 aludió a la Sentencia C-218 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández, que declaró la exequibilidad del Decreto 197 de 1999, cuyo artículo 5o. indica cómo está constituido el patrimonio del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero. Este artículo, en el párrafo 2º. autoriza al Fondo para “administrar recursos privados provenientes de donaciones con destino a terceros relacionadas con el desastre, los cuales no formarán parte de su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación y, por tanto, su manejo o inversión no estarán sujetos a las normas que regulan la ejecución del Presupuesto Público. Tales recursos se manejarán contablemente en cuenta separada.” (subrayas fuera del texto)

Al respecto, la Corte sostuvo:

“Dado el carácter privado de los recursos aludidos y la destinación que les han señalado los donantes -tal es la hipótesis de la que parte la norma-, mal podría la ley, aun la dictada en tiempo de emergencia, disponer abusivamente de ellos, incorporándolos al Tesoro Público o modificando su asignación o la voluntad de

¹⁷⁴ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



sus antiguos propietarios, con lo cual se habría desconocido, y de manera flagrante, el artículo 62 de la Carta Política. Esta norma, que se integra a la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada y de los demás adquiridos con arreglo a las leyes civiles, asegura por una parte la libre disposición de los bienes por quien ejerce derecho de dominio, ya sea que éste actúe por acto entre vivos o mediante cláusula testamentaria, y, por otra, preserva el interés social al que se dirige la liberalidad del donante o testador. No en vano se prohíbe de manera expresa al legislador que varíe los propósitos de quien ha efectuado el correspondiente acto jurídico, o que modifique su destinación, a menos que el objeto de la donación desaparezca, en cuyo caso corresponde a la propia ley la atribución de asignar el patrimonio respectivo a un fin similar". (subrayas fuera del término)

Así las cosas, le corresponde a cada Entidad del Distrito analizar sobre la viabilidad de recibir bienes a título de donación, verificar la legalidad de su procedencia y la titularidad, así como las cargas o gravámenes que su aceptación conlleva, y determinar que los recursos de la donación se destinen para el fin señalado por el donante.

Como contrato estatal que es, a pesar de estar regido por las disposiciones del Código Civil, debe observar los principios de la Función Pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, las previsiones del Estatuto Presupuestal por tratarse de recursos dinerarios, y además, los procedimientos específicos internos para la aceptación y recibo de los bienes.

3. TRANSFERENCIAS

Las transferencias comprenden los ingresos por transacciones monetarias que recibe una entidad distrital de otra entidad distrital u otro nivel de gobierno (nacional o departamental).

El Distrito Capital recibe transferencias del Gobierno Nacional a través del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.





3.1 Sistema General de Participaciones

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales recursos para la financiación de los servicios en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y los denominados de propósito general, a cargo de los departamentos, municipios y distritos. Estos recursos integran lo que se conoce como el Sistema General de Participaciones y constituyen la fuente más importante de recursos para muchas entidades territoriales, en particular las de categorías 4a, 5a y 6a.

El Sistema General de Participaciones tiene dos componentes, como se detalla en el documento “Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, i) Las asignaciones especiales, con el 4% de los recursos y, ii) Las asignaciones sectoriales, con el 96%, distribuidos así:

a. Asignaciones especiales

El 4% correspondiente a las asignaciones especiales está distribuido en:

- 0,52% para Resguardos Indígenas (Población Indígena en Resguardos).
- 0,5% para alimentación escolar en municipios y distritos.
- 0,08% para los ribereños del Río Grande de la Magdalena, en municipios con ribera en el Magdalena.
- 2,9% para el Fondo de Pensiones Territoriales FONPET, en departamentos, distritos y municipios.

Participaciones de asignación especial

Participación	Destinación	Entidades Beneficiarias
Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena	-Financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación (revegetalización, reforestación protectora y control de erosión). -Tratar las aguas residuales, manejar artificialmente de caudales (recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejar inundaciones, canales navegables y estiaje). -Comprar tierras para protección de microcuencas asociadas al Río Magdalena.	Municipios y distritos que tienen ribera en el río Magdalena (actualmente participan 111 municipios ubicados entre los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Santander y Tolima).
Alimentación escolar	-La compra de alimentos. -La contratación de personal para la preparación de alimentos. -El transporte de alimentos. -El menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación.	Distritos y municipios. (Para su distribución se tienen en cuenta criterios de equidad (*) y eficiencia (**). Por el criterio de equidad se distribuye el 95%, el 5% restante se distribuye por el criterio de eficiencia.).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Resguardos Indígenas	-El aseo y combustible para la preparación de los alimentos. -La contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.	
	Estos recursos son de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos Indígenas.	Resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados al DNP por el DANE, teniendo en cuenta la proporción de población de cada resguardo en el total de la población indígena del país.
Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales - FONPET	-Cubrimiento del pasivo pensional. -La financiación del régimen subsidiado para el sector salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 1753 de 2015. -Para inversión, de acuerdo a la distribución sectorial, siguiendo los trámites establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el retiro de estos recursos.	Departamentos, municipios y distritos.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) - 2019.

(*) Peso relativo de cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

(**) Incentivo a la reducción de la deserción escolar de un año a otro.

b. Asignaciones sectoriales

El 96% que corresponde a las asignaciones sectoriales se distribuye así:

- 58,8% para la educación en departamentos, distritos y municipios.
- 24,5% para la salud en departamentos, distritos y municipios:
 - o El 87% para el régimen subsidiado.
 - o El 10% para la salud pública.
 - o El 3% para el subsidio a la oferta.
- 5,4% para agua potable y saneamiento básico en departamentos, distritos y municipios.
- 11,6% para servicios de propósito general en municipios y distritos:
 - o El 17% para municipios y distritos con menos de 25 mil habitantes.
 - o El 83% para todos los municipios y distritos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Financiamiento Territorial (GFT).

Participaciones de asignación sectorial

Participación	Descripción	Criterios	Entidades Beneficiarias
Educación	Comprende la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básica y media.	Los criterios que se tienen en cuenta para la distribución de los recursos entre los municipios certificados y departamentos son a) población atendida, b) población por atender en condiciones de eficiencia, y c) equidad.	Las entidades que reciben recursos por este rubro son los municipios no certificados, los departamentos y los municipios certificados. (*)
Salud	Financia los siguientes componentes de gasto: i) aseguramiento en salud de los afiliados al régimen subsidiado ii) salud pública y iii) prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta.	Los criterios de distribución se detallan en el Título 5 del Decreto Nacional 1082 de 2015.	Departamentos, distritos, municipios y corregimientos.
Agua potable y saneamiento básico	Financia las competencias asignadas a los departamentos, distritos o municipios señaladas en los artículos 7 y 8 de la Ley 1176 de 2007. (**)	-Déficit de coberturas. -Población atendida y balance del esquema solidario. -Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas. -Nivel de pobreza -Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa.	Se distribuye 85% para distritos y municipios y el 15% para los departamentos y el Distrito Capital.
Propósito general	Financia las competencias asignadas a los distritos y municipios en los sectores que hacen parte de los planes de desarrollo territoriales, incluidos los sectores básicos como educación, salud y agua potable y saneamiento básico (De acuerdo	Dentro de los criterios de distribución de esta participación, se encuentran indicadores sociales tales como población y NBI, este último se utiliza para determinar el grado de pobreza de un municipio o distrito.	Distritos y municipios. (La destinación de los recursos de esta participación depende de la categoría de los municipios y distritos: los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª pueden destinar hasta un 42% para



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

	con el artículo 76 de la Ley 715 de 2001). Adicionalmente, con la participación del SGP de propósito general se financian o cofinancian proyectos de inversión de interés municipal o distrital en cerca de 17 sectores.	inversión u otros gastos asociados al funcionamiento de la administración - libre inversión -, los municipios y distritos de categorías especial, 1ª, 2ª y 3ª, deben destinar el 100% de la asignación para inversión).
--	--	---

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) - 2019.

(*) Son Entidades Territoriales Certificadas (ETC) los departamentos y distritos, así como los municipios que cuentan con una población mayor a 100.000 habitantes. Los municipios con una población menor de 100.000 habitantes que deseen ser certificados deben demostrar la capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir la administración autónoma del servicio educativo.

(**) La destinación de los recursos del SGP para ser asignados a los departamentos, los distritos y municipios está definida por los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2017. Adicionalmente, el artículo 2.3.3.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015 establece que "con recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán financiar las actividades o componentes que no se encuentren enmarcados en las actividades definidas en los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007 o aquella que la modifique, sustituya o derogue".

Para la ejecución de los recursos del Sistema, se deben tener en cuenta las competencias asignadas a las entidades territoriales, los planes de desarrollo locales y sectoriales, los recursos del SGP asignados y su destinación según cada participación, además de las otras fuentes de financiamiento dispuestas para apalancar las inversiones locales.

A partir de la expedición de la Ley 1753 de 2015, la distribución de los recursos del SGP es formalizada a través de un Documento de Distribución que expide el Departamento Nacional de Planeación, y ya no se requiere aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹⁷⁵.

En este contexto, el Distrito Capital recibe recursos provenientes de la distribución sectorial, en lo concerniente a Educación, Salud, Agua potable, y Propósito general, y de la distribución de asignaciones especiales en Alimentación escolar, Fonpet y Primera infancia. En el siguiente cuadro se muestran las distribuciones para el Distrito Capital en los últimos cuatro años.

¹⁷⁵ Departamento Nacional de Planeación. "Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)", página 6.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Sistema General de Participaciones
Pesos Corrientes

SGP Acumulado por años - Doce Doceavas

Entidad				
BOGOTÁ D.C. - BOGOTÁ D.C.				
Fuente: Grupo GFT - DIFP				
Fecha Reporte: viernes, 04 de octubre de 2019				
Concepto	2016	2017	2018	2019
Educación	\$ 1.673.974.956.438	\$ 1.915.068.977.071	\$ 1.914.866.094.935	\$ 2.136.751.049.145
Prestación Servicios	\$ 1.568.071.739.853	\$ 1.813.608.449.333	\$ 1.833.812.381.608	\$ 2.055.303.081.765
Calidad	\$ 105.903.216.585	\$ 101.460.527.738	\$ 81.053.713.327	\$ 81.447.967.380
Calidad (Gretuidad)	60.136.368.073,00	56.976.375.418,00	49.633.951.151,00	50.725.780.628,00
Calidad (Matricula)	45.766.848.512,00	44.484.152.320,00	31.419.762.176,00	30.722.186.752,00
Salud	\$ 506.796.363.163	\$ 523.825.371.848	\$ 540.034.307.454	\$ 541.872.119.366
Régimen Subsidiado	\$ 348.716.276.266	\$ 346.711.886.995	\$ 370.301.039.151	\$ 368.597.888.303
Salud Pública	\$ 72.296.893.690	\$ 90.706.347.301	\$ 78.687.392.807	\$ 79.474.428.699
Prestación de servicios y subsidio a la oferta	\$ 85.783.193.207	\$ 86.407.137.552	\$ 91.045.875.496	\$ 93.799.802.364
Agua Potable	\$ 118.009.016.029	\$ 118.712.996.591	\$ 134.461.906.891	\$ 127.672.808.925
Propósito General	\$ 201.764.106.737	\$ 212.404.726.877	\$ 228.488.159.285	\$ 231.150.562.641
Libre Destinación	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Deporte	\$ 16.141.128.539	\$ 16.992.378.150	\$ 18.279.052.743	\$ 18.492.045.011
Cultura	\$ 12.105.846.404	\$ 12.744.283.613	\$ 13.709.289.557	\$ 13.869.033.758
Libre Inversión	\$ 153.340.721.120	\$ 161.427.592.426	\$ 173.651.001.057	\$ 175.674.427.608
Fonpet	\$ 20.176.410.674	\$ 21.240.472.688	\$ 22.848.815.928	\$ 23.115.056.264
Alimentación Escolar	\$ 6.501.666.132	\$ 7.709.671.346	\$ 7.704.863.295	\$ 7.155.105.766
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 106.164.485.774	\$ 65.628.267.744	\$ 0	\$ 0
Primera Infancia	\$ 6.435.486.916	\$ 6.093.969.927	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 2.619.646.081.189	\$ 2.849.443.981.404	\$ 2.825.555.331.860	\$ 3.044.601.645.843

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Reporte SGP por entidad, acumulado por años.

Para ampliar o profundizar esta información, puede consultarse el portal web del Departamento Nacional de Planeación, a través de las opciones Programas – Inversiones y Finanzas Públicas. Allí se han dispuesto todos los contenidos relacionados con el Sistema General de Participaciones para el acceso público¹⁷⁶.

3.2 Sistema General de Regalías

El Acto Legislativo 5 del 18 de julio de 2011, por el cual se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, constituyó el Sistema General de Regalías.

De conformidad con el citado Acto Legislativo, al Gobierno Nacional le correspondió la obligación de hacer operativo el Sistema (SGR) a partir del 1 de enero de 2012, por lo que se expidió el Decreto Ley transitorio 4923 de 2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios¹⁷⁷.

Los órganos del Sistema General de Regalías son i) la Comisión Rectora, ii) el Departamento Nacional de Planeación, iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y iv)

¹⁷⁶ <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>

¹⁷⁷ <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx>



el Ministerio de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación - Colciencias y los órganos colegiados de administración y decisión¹⁷⁸. Las normas expedidas para la reglamentación y desarrollo del Sistema General de Regalías son:

NORMA	DESCRIPCIÓN
Ley 1942 del 2018	Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el Bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.
Ley 1923 de 2018	Por la cual se regula lo previsto en el párrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política relativo a programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
A.L. 4 de 2017	Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.
Ley 1744 de 2014	Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.
Ley 1606 de 2012	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

Es pertinente resaltar que el Acto Legislativo 4 de 2017, adicionó el artículo 361 de la Constitución Política con el objetivo de destinar recursos del Sistema General de Regalías (SGR), a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de las víctimas, para lo cual se determinó que durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo, se destinará un 7% de los ingresos del SGR, a una Asignación para la Paz con el objetivo de financiar los propósitos descritos.

Asimismo se estipuló que, con la misma destinación, se dispondrá del 70% de los ingresos que por rendimientos financieros haya generado el SGR en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

Con fundamento en lo anterior, mediante Decreto Nacional 1426 de 2019 se expidió la reglamentación pertinente a los proyectos susceptibles de financiación con cargo a los recursos de la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías y la priorización de la Asignación para la Paz de acuerdo con los artículos 119 y 281 de la Ley 1955 de 2019, previendo que son susceptibles de financiación “i) los proyectos de inversión viabilizados por el OCAD Paz previo a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019; y ii) aquellos que contemplen dentro su alcance el desarrollo de las iniciativas relacionadas en la Hoja de Ruta, cuya población objetivo se encuentre en cualquiera de las 16 subregiones en las que se adelantarán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, relacionados

¹⁷⁸ <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR.aspx>



en el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, sustituya o adicione.”¹⁷⁹, y que la priorización será para la financiación de proyectos destinados a mejorar la cobertura de agua potable y saneamiento básico; así como para el desarrollo de vías terciarias y para la generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica.

Por otra parte, el Distrito Capital, al igual que los departamentos, participa de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional – FDR, del Fondo de Compensación Regional – FCR, y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -FCT, así:

Fondo de Desarrollo Regional – FDR, los recursos de este fondo son distribuidos entre los departamentos y Bogotá atendiendo a criterios de población y pobreza relativa, y su objetivo es mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen¹⁸⁰.

Fondo de Compensación Regional – FCR, el 60% de los recursos del FCR se distribuyen en los departamentos, incluyendo al Distrito Capital, según criterios de pobreza, población y desempleo. Un 30% se destina a proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, y un 10% para financiar exclusivamente proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% y que tengan un NIB inferior o igual al 35%¹⁸¹.

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -FCT, tanto los departamentos como el Distrito Capital de Bogotá participan de la distribución de los recursos de este fondo en la misma proporción en que se distribuyen los recursos del FCR y del FDR.

Las asignaciones directas corresponden al derecho que tienen las entidades territoriales en cuyos territorios se efectúen explotaciones de recursos naturales no renovables, y los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o los productos derivados de estos, a participar en las regalías y compensaciones, y a ejecutarlas directamente¹⁸².

El Distrito Capital recibe recursos de asignaciones directas como contraprestación por la extracción de arcillas, arenas y rechos, en su mayoría en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal.

¹⁷⁹ Decreto Nacional 1426 de 2019, artículo 2, por el cual se adicionó una Subsección a la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

¹⁸⁰ Ley 1530 de 2012, artículo 33. Citado en el documento Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios. Departamento Nacional de Planeación, 2019. Pág. 10.

¹⁸¹ Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios. Departamento Nacional de Planeación, 2019. Pág. 10.

¹⁸² Ibidem.



En este contexto, el artículo 2.2.4.1.1.2.2 del Decreto Nacional 1082 de 2015 establece que las entidades receptoras de asignaciones directas o de los recursos destinados a financiar proyectos de impacto local deberán contar con un Banco de Programas y Proyectos de Inversión, administrado por las Secretarías de Planeación de las entidades territoriales en el marco del Sistema General de Regalías, en desarrollo de lo cual mediante el Decreto Distrital 839 de 2019 se asignaron funciones relacionadas con el funcionamiento del Sistema General de Regalías en Bogotá D.C., a las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda. De conformidad con el Decreto en referencia, la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión de la Secretaría Distrital de Planeación, administra, opera y actualiza el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de Bogotá D.C.

Antiguo Sistema de Regalías

Según el antiguo Sistema de Regalías, los recursos de regalías se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías -FNR- (20%), como mecanismo de redistribución.

Las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de coberturas, para poder financiar los proyectos priorizados incluidos en sus planes de desarrollo. Con recursos del FNR, se financiaban proyectos atendiendo los acuerdos sectoriales expedidos por el Consejo Asesor¹⁸³.

Nuevo Sistema General de Regalías

Los objetivos del nuevo Sistema General de Regalías son: i) Crear condiciones de equidad en la distribución de ingresos para generar ahorros para épocas de escasez; ii) Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social; iii) Promover el desarrollo y la competitividad regional; iv) Incentivar proyectos mineroenergéticos (para la pequeña y media industria y para la minería artesanal); v) Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; vi) Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación¹⁸⁴.

Con el nuevo Sistema General de Regalías, se determinó lo siguiente:

- Distribuir los recursos del Sistema General de Regalías en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y el Fondo de Compensación Regional - FCR.

¹⁸³ <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/AntiguoSistema.aspx>

¹⁸⁴ <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx>



- Encargar al Departamento Nacional de Planeación de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y de efectuar el cierre de actividades de las Interventorías Administrativas y Financieras (IAF).
- Asignar al Departamento Nacional de Planeación la tarea de continuar ejerciendo las funciones de control y vigilancia, sobre los proyectos de inversión financiados con regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR) antes del 31 de diciembre del 2011.
- La financiación, con los recursos del SGR, de los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.
- La creación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, cuya administración está a cargo del DNP y se desarrolla de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas.
- La interventoría que se realice a los proyectos financiados con estos recursos debe ajustarse a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción¹⁸⁵.

De acuerdo con lo anterior, para acceder a los recursos del Sistema General de Regalías, las entidades territoriales pueden diseñar, estructurar y presentar proyectos de inversión a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes los evaluarán y viabilizarán, para su priorización y aprobación. Para ello debe cumplirse con el lleno de los requisitos exigidos en el Acuerdo Único 0045 de 2017, de la Comisión Rectora del Sistema, para lo cual debe tenerse en cuenta:

- ✓ El cumplimiento de requisitos no constituye la viabilización del proyecto.
- ✓ La aprobación de los proyectos con el cumplimiento de requisitos no exime a los presentadores y ejecutores de los mismos del cumplimiento de leyes de orden superior que sean obligatorias para su ejecución dependiendo de la particularidad y sector al que corresponda.
- ✓ En la verificación se muestran inconsistencias en la presentación de los proyectos, las cuales conllevan su devolución a la entidad que lo presentó, en promedio 3 veces hasta que cumplen requisitos de aprobación.
- ✓ La verificación de requisitos es de tipo documental y en ningún caso, sustituye o reemplaza las competencias asignadas a los OCAD, como tampoco hace referencia a la calidad de los estudios y diseños, presupuestos, análisis financieros, así como a la veracidad de los documentos presentados, los cuales son de responsabilidad de la instancia que presenta el proyecto de inversión¹⁸⁶.

Posteriormente se efectúa el proceso de asignación de puntajes a través del Sistema de evaluación por puntajes, aplicado por las secretarías técnicas de los OCAD. El Sistema es

¹⁸⁵ <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx>

¹⁸⁶ <https://www.sgr.gov.co/Proyectos/Verificaci%C3%B3ndeRequisitosenProyectos.aspx>



una herramienta diseñada para facilitar y apoyar la toma de decisiones desde la selección, viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión financiables con recursos del Sistema General de Regalías.

Este Sistema se limita a realizar una recomendación para la aprobación de los proyectos en los OCAD, sustentada en el cumplimiento cuatro elementos básicos de evaluación, como lo son: i) el cierre de brechas, ii) el monto del proyecto, iii) el impacto territorial y iv) la concurrencia de fuentes. De esta manera el Sistema hace uso de variables medibles y verificables que entregan a los miembros del OCAD criterios objetivos para soportar sus decisiones¹⁸⁷.

En Bogotá D.C. la presidencia del OCAD Distrital está a cargo del Alcalde/sa Mayor de la Ciudad, o su delegado, y la secretaría técnica es ejercida por el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, quienes deberán ejercer las funciones que se dicten desde la comisión rectora del Sistema General de Regalías¹⁸⁸.

Toda la información detallada sobre el proceso se encuentra dispuesta para consulta pública en la página oficial del Sistema General de Regalías www.sgr.gov.co

III. COBRO Y GESTIÓN DE LA CARTERA PÚBLICA

La Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, estableció en cuanto a la gestión de su recaudo que, conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público¹⁸⁹.

Asimismo, en su artículo segundo, determina que 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán, entre otras obligaciones, establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en dicha ley; e incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.

De otra parte se estipuló que el procedimiento para el cobro de las acreencias a favor de todas las entidades públicas es el dispuesto por el Estatuto Tributario Nacional.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se refirió a los antecedentes legislativos y al propósito de la Ley 1066 de 2006, así:

¹⁸⁷ <https://www.sgr.gov.co/Proyectos/SistemadeEvaluaci%C3%B3nporPuntajes.aspx>

¹⁸⁸ Artículos 8 y 9, Decreto Distrital 839 de 2019.

¹⁸⁹ Artículo 1, Ley 1066 de 2006.



“El proyecto de ley 296 de 2005 – Cámara, que se convirtió en la Ley 1066 de 2006, tuvo como propósito fundamental “brindar un marco legal para que los servidores públicos que tengan a su cargo el manejo y recaudo de créditos a favor del Tesoro Público puedan gestionarlo eficientemente, definir los principios y las reglas básicas de la función de recaudo y establecer mecanismos para flexibilizar y mejorar esta función”.

La falta de normatividad legal que regulara el cobro de la cartera pública en forma uniforme fue uno de los puntos de partida de esta iniciativa legislativa.

Sobre esta base, cabe preguntarse ¿cuáles fueron los aspectos que se pretendieron unificar con la expedición de la Ley 1066 de 2006?

Para responder este interrogante, es preciso acudir a los antecedentes legislativos de la Ley 1066 de 2006, en los que se desatacan por su pertinencia con la consulta, los siguientes aspectos:

- i) **Facultad de cobro coactivo para los órganos o entes públicos.** El legislador, consciente de la importancia de la jurisdicción coactiva como privilegio de la administración para cobrar las deudas a su favor sin mediar intervención judicial, consideró que era necesario “ampliar esta facultad a cualquier entidad de carácter público que dentro de sus funciones tenga la de recaudar rentas o caudales públicos pueda acudir a este procedimiento especial.”¹⁹⁰.*
- ii) **Unificación del Procedimiento de cobro coactivo.** En relación con este propósito en los debates realizados en el seno del Congreso de la República, se sostuvo:*

*“El proyecto de ley mantiene la facultad de jurisdicción coactiva de las entidades públicas establecida en la normatividad **vigente y unifica el procedimiento de cobro a todas las entidades para que apliquen el establecido en el Estatuto Tributario** ya que en la actualidad algunas entidades aplican el procedimiento definido en éste y otras en el Código de Procedimiento Civil.*

“Con este procedimiento, como se verá más adelante en el análisis del artículo pertinente, se gana eficiencia y eficacia en el cobro de las obligaciones al tramitarse directamente por los funcionarios de estas entidades sin la intervención de las autoridades judiciales. (...)

“(...) Este procedimiento tiene varias ventajas frente al señalado por el Código de Procedimiento Civil, a saber: La reducción de términos, la celeridad en la notificación de los actos administrativos (...)”

- iii) **Tipos de obligaciones a favor del Tesoro Público.** El proyecto de ley 296 de 2005, partió de la base de que existen diferentes tipos de obligaciones a favor del Estado, cuyo tratamiento legal debe estar acorde con la naturaleza jurídica de las mismas, en los siguientes términos:*

“En general, se puede afirmar que las acreencias a favor del Estado son obligaciones de dar que emanan de una relación jurídica previa, bien sea de un

¹⁹⁰ Gaceta del Congreso No.61, del 23 de febrero de 2005.



acto jurídico unilateral de la administración o de un acuerdo de voluntades, de un contrato. De allí, **que existan diferentes tipos de créditos a favor del Tesoro Público dependiendo de la naturaleza de la obligación que da origen.** (...)

“Esta división es la que se considera fundamental para que el diseño y el tratamiento del manejo de la cartera pública, referida ésta como las acreencias a favor del Tesoro Público, que se pretende otorgar **no pueda ser tratada de manera uniforme** frente a todas las entidades públicas o mixtas que conforman el Estado.

“Dependiendo de la naturaleza de los agentes intervinientes y de la naturaleza misma de la relación jurídica deberá aplicarse un contexto **normativo distinto para efectos de determinar o liquidar una obligación.** En detalle, no podría asimilarse una obligación proveniente de un impuesto a la originada en un contrato de carácter financiero.”.

- iv) **Intereses de las obligaciones de origen tributario.** Con fundamento en los distintos tipos de obligaciones a favor del Tesoro Público, se planteó la necesidad de unificar la tasa de interés moratorio que se debe cobrar para las obligaciones de carácter tributario, es decir, las que se derivan del cobro de impuestos, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales.

(...)

“El proyecto no se ocupa de los intereses en materia contractual, ya que, en materia de contratación administrativa la Ley 80 de 1993 determinó: “Artículo 4º. Para la consecución de los fines del Estado de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...) pactarán intereses moratorios. Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.”². (Negrilla fuera de texto).

(...)

Los antecedentes legislativos reseñados en el capítulo anterior y las disposiciones transcritas, permiten a la Sala ratificar lo expuesto en el concepto 1835 de 2007, en el sentido, de que el legislador unificó “el procedimiento a seguir por las autoridades administrativas investidas de jurisdicción coactiva, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política”, el cual se rige por las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario (artículo 823 ss) y, además precisar, que este objetivo de unificación no se extendió aspectos de carácter sustancial que pudieran afectar el contenido, la naturaleza y los efectos de las obligaciones sujetas a cobro por esta vía.”¹⁹¹

En este contexto, el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Distrito Capital se adoptó inicialmente por el Decreto Distrital 66 de 2007, modificado por el Decreto Distrital 503 de 2007. Sin embargo a efectos de actualizar la normativa, se expidió el Decreto Distrital 397 de 2011, el cual contiene el Reglamento vigente para Bogotá con aplicación frente a las entidades del nivel central y el sector de localidades.



El artículo 12 del referido Decreto establece que bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública, cada entidad y organismo distrital debe definir criterios para gestionar la cartera pública, para lo cual deben tenerse en cuenta los siguientes, en el orden que se relacionan:

- a) Establecer los tiempos de la prescripción de las obligaciones.
- b) Establecer el volumen de la cartera a cobrar.
- c) Clasificar la cartera.
- d) Revisar el recurso humano con el cual se cuenta para adelantar el cobro coactivo.
- e) Ponderar la deuda teniendo como referente la relación costo – beneficio.

A partir de allí, es posible efectuar el saneamiento de cartera en los casos en que se determine su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo- beneficio para su cobro sea desfavorable para las finanzas distritales, en consonancia con la aplicación del Manual de administración y cobro de cartera no tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, adoptado mediante Resolución No. SDH-104 de 2019¹⁹², que señala:

“Artículo 37. Competencia para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera no tributaria. De conformidad con el artículo 4° del Decreto Distrital 397 de 2011, son competentes para ordenar la depuración contable y saneamiento de cartera en los casos que se determine su difícil cobro o cuando se compruebe que la relación costo- beneficio para su cobro sea desfavorable para las finanzas distritales, en las Localidades el (la) Alcalde (sa) Local respectivo, y en las entidades del nivel central los (as) Secretarios (as) de Despacho, los (as) Directores (as) de Departamentos Administrativo y los (as) Directores (as) de Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica o sus delegados del nivel directivo, previo análisis y recomendación del Comité que para el efecto se conforme.

Para tal efecto la Oficina de Gestión de Cobro de la Dirección Distrital de Cobro, previo análisis y de conformidad con los respectivos soportes, recomendará a las entidades la depuración contable y saneamiento de cartera de las obligaciones que reúnan los requisitos para ello”.

Esta normativa determina que cada entidad deberá conformar un Comité de Depuración Contable y Saneamiento de Cartera que ordenará la depuración en los casos en que se determine el difícil cobro de las obligaciones o cuando se compruebe que la relación costo-beneficio sea desfavorable para las finanzas distritales en el Sector Central y en las Localidades¹⁹³.

En el mismo sentido, el Plan de Desarrollo Distrital vigente *“Bogotá Mejor para Todos”* - Acuerdo 645 de 2016, estableció en el artículo 121, Capítulo VII, Eje Transversal 4: Gobierno Legítimo y Eficiente, lo siguiente:

“En términos de eficiencia institucional, se deberán implementar planes de depuración y saneamiento de cartera de cualquier índole a cargo de las entidades distritales, mediante la provisión y castigo de la misma, en los casos

¹⁹²“Por el cual se adopta el Manual de Administración y Cobro de la Cartera No Tributaria de competencia de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro”

¹⁹³ Parágrafo 1, artículo 5, Decreto Distrital 397 de 2011.



establecidos por el párrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.¹⁹⁴ (Negrilla fuera del texto)

La normatividad colombiana ha consagrado el mecanismo de depuración de cartera de las entidades públicas con el objetivo de que sus estados financieros revelen de manera fidedigna su situación económica y así, permitir la adopción de decisiones acordes con su realidad patrimonial. De esta forma, cada entidad tiene la obligación de identificar los bienes, derechos y obligaciones que afecten el patrimonio público y realizar el acopio de la documentación suficiente y pertinente que soporte su correspondiente depuración.

La Ley 1819 de 2016¹⁹⁵ estableció la obligación de todas las entidades territoriales de adelantar el proceso de depuración contable, así:

“Artículo 355. Saneamiento contable. Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015. El término para adelantar dicho proceso será de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de esta obligación deberá ser verificado por las contralorías territoriales.”

Por su parte, la Contaduría General de la Nación mediante Resoluciones 193 de 2016¹⁹⁶ y 107 de 2017¹⁹⁷, emitió los lineamientos a observar en el proceso de depuración contable, señalando bajo el procedimiento para la evaluación del control interno contable vigente:

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (Negrilla fuera de texto).

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

¹⁹⁴ “En los eventos en que la cartera sea de imposible recaudo por la prescripción o caducidad de la acción, por la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada y por tanto no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente; las entidades públicas ya señaladas, podrán realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión, el Gobierno nacional reglamentará la materia.”

¹⁹⁵ “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”

¹⁹⁶ “Por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”

¹⁹⁷ “Por la cual se regula el tratamiento contable que las entidades territoriales deben aplicar para dar cumplimiento al saneamiento contable establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y se modifican los catálogos generales de cuentas vigentes para los años 2017 y 2018”.



- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;
- d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;
- f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio; (...)

Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular.”

Adicionalmente, la Dirección Distrital de Contabilidad, mediante Resolución DDC-3 de 2018¹⁹⁸ define la depuración contable ordinaria como, “aquella que se fundamenta en el cumplimiento de las normas legales aplicables a cada caso particular, en las políticas de operación y en los documentos idóneos establecidos para su reconocimiento contable”, mientras que la extraordinaria es aquella que debe aplicarse, “cuando una vez agotada la gestión administrativa e investigativa tendiente a la aclaración, identificación y soporte de saldos contables, no es posible establecer la procedencia u origen de estos.”¹⁹⁹

Por otra parte, respecto de los efectos del procedimiento de saneamiento contable, el Consejo de Estado ha manifestado:

“(…) - El saneamiento contable es un procedimiento que ha venido siendo utilizado por el legislador, de tiempo en tiempo, para depurar la información financiera y determinar la existencia real de bienes, derechos y obligaciones a favor del Estado. Es un sistema que permite el corte de cuentas.

- A través de este procedimiento el legislador autoriza castigar las obligaciones a favor del Estado, **estableciendo para tal efecto causales taxativas en razón de la antigüedad de la cuenta, la cuantía, la exigibilidad del acto administrativo o aquellas cuyo estudio arroje que la relación costo-beneficio es negativa.**
- Son, entonces, **varias las causales para proceder al saneamiento contable de las cuentas de una entidad, algunas de las cuales coinciden con las causales que jurídicamente dan lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo (pérdida de fuerza ejecutoria).** (...)
- **La depuración y castigo de dichas cuentas implica que estas desaparecen definitivamente de los registros contables** previo estudio las razones que

¹⁹⁸ “Por la cual se establecen lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital”.

¹⁹⁹ Artículo 4, Resolución DDC 003 de 2018 “Por la cual se establecen lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital”. Contadora General de Bogotá.



motivan la decisión, las cuales deberán estar debidamente soportadas. (Negrilla fuera de texto)

Como se puede ver, una vez surtido el saneamiento las cuentas desaparecen definitivamente de los registros contables de la Entidad, pero ello no coincide necesariamente con la extinción de las acciones para el cobro de las obligaciones, pues este procedimiento obedece a factores de costo - beneficio, en donde cada entidad debe definir la viabilidad financiera del cobro, sin que ello implique en todos los casos, que las obligaciones depuradas hayan desaparecido jurídicamente, como quiera que el saneamiento tiene únicamente efectos contables.

Así lo concluyó esta Dirección en concepto 2018ER69229:

“(...) El castigo de cartera y su consecuente baja en cuentas obedecen a un procedimiento de naturaleza contable. La obligación sustancial se extingue en la medida en que se utilicen para el efecto figuras legales como la prescripción o la remisión, contenidas, entre otras normas, en el Estatuto Tributario Nacional, Decreto Ley 624 de 1989. (...)”

Se aclara que la depuración contable no puede ser equiparada con la prescripción extintiva, pues además de que esta última es una figura jurídica, sus efectos implican la extinción de la pretensión correspondiente al derecho en cuestión, como lo señala el jurista Fernando Hinestrosa al afirmar que:

“No se remite a duda que la declaración de la prescripción implica inmediatamente la extinción de la prescripción correspondiente al derecho en cuestión. A lo que se agrega, que no se trata simplemente de privar al derecho de tutela (prescindir de la responsabilidad inherente al débito), dentro de la plenitud del concepto de obligación, sino de la afectación misma del derecho, esto es, de su extinción misma²⁰⁰”. (Subrayado fuera de texto)

Por esta razón, en la medida que la depuración contable solo tiene efectos contables, la entidad puede continuar la recuperación de la cartera hasta que las obligaciones sean exigibles según su naturaleza, si se obtienen recursos por esta gestión, se reconocen contablemente como un Ingreso por “recuperaciones”²⁰¹ (Negrilla fuera de texto)

²⁰⁰ HINESTROSA, Fernando. Tratado de obligaciones: concepto, estructura, vicisitudes. Universidad Externado de Colombia. 3° edición. 2007. Pág. 838.

²⁰¹ Secretaría Distrital de Hacienda. Rad. 2018ER69229.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

CAPÍTULO SEGUNDO

GASTO PÚBLICO

El concepto de gasto público ha tenido una progresiva importancia en la economía del país, toda vez que el gasto tiene un papel decisivo en la actividad económica donde se vislumbra que los problemas fiscales de la nación y sus entes territoriales, no se deben principalmente a la carencia de recursos, sino a la ineficiencia en la asignación de los mismos, según lo estudia el Tratadista Juan Camilo Restrepo.

La teoría Keynesiana se fundamenta en que el intervencionismo del Estado es necesario para moderar los auges y caídas de la actividad económica, es decir, el ciclo económico, por ello puede estabilizar la economía, defendiendo la política económica tendiente a aumentar el gasto público para estimular la demanda agregada y así aumentar la producción, la inversión y el empleo, constituyéndose dicha política como la mejor herramienta para salir de una crisis económica.

“Las variaciones de la demanda agregada, ya sea previstas o no, tienen su mayor impacto a corto plazo en el producto real y en el empleo, no en los precios. Los keynesianos creen que, como los precios son un tanto rígidos, las fluctuaciones de cualquier componente del gasto —consumo, inversión o gasto público— hacen variar el producto. Si el gasto público aumenta, por ejemplo, y todos los demás componentes se mantienen constantes, el producto aumentará. Los modelos keynesianos de actividad económica también incluyen un efecto multiplicador; es decir, el producto varía en algún múltiplo del aumento o disminución del gasto que causó la variación. Si el multiplicador fiscal es mayor de uno, un dólar de aumento del gasto público se traduciría en un aumento del producto superior a un dólar”.

En cuanto a la Ley de Adolph Wagner, explica el Tratadista Juan Camilo Restrepo, que el volumen del gasto público tiende a crecer permanentemente en los Estados, no solo en términos absolutos sino también en términos relativos. Cada vez la relación gasto público/PIB sería mayor. Las variadas funciones que asumen los gobiernos explican que el volumen del gasto público represente una proporción creciente dentro de los gastos totales de la comunidad. En la comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria se señaló que la Ley de Wagner significa que si el gasto público sube, necesariamente tiene que aumentar la participación de los impuestos en el PIB. Es inevitable que en las sociedades modernas los impuestos suban y que las formas de intervención del Estado se multipliquen. Los costos de la salud, la educación, la ciencia, el medio ambiente, son marginalmente crecientes. Además, la función pública se va haciendo más compleja.

En el estudio de Elvis Aparco y Alex Flores se colige que Adolph Wagner y J.M. Keynes, coinciden en que el gasto público y el crecimiento de una economía están altamente correlacionados; sin embargo, difieren al definir la relación de causalidad de las variables,



pues para Keynes el gasto público antecede y genera el crecimiento económico, mientras que Wagner menciona que el crecimiento económico es el impulso del gasto público.

Dilucidado lo anterior, se traerá el estudio realizado por el Tratadista Restrepo respecto de la tendencia del gasto público en Colombia, donde analiza que el Estado actual por mandato constitucional, debe asumir un volumen creciente de servicios públicos lo que genera el crecimiento cualitativo del volumen del gasto público.

En Colombia cerca de la mitad de todos los gastos que contiene el presupuesto central de la nación se dirigen hacia la inversión social. (...) Se han constitucionalizado los preceptos que regulan el gasto público en cuanto establecen de una u otra forma, un límite para éste. A este fenómeno normativo se le ha denominado “regla fiscal”.

(...)

La dinámica del gasto público es necesario estarla pensando permanentemente. Esta es la verdadera reforma del Estado, que en el caso colombiano es una necesidad apremiante.

(...)

No obstante, por diversos motivos, los cuales no debe descartarse la presencia de intereses de grupo, en el análisis tradicional sobre la materia, y en las decisiones políticas, predomina aún el criterio discutible de que la mejor solución a los problemas es poner cada vez más dinero a disposición de los sectores en dificultades y no mejorar la administración y el buen uso de los recursos, esto es lo que en la literatura se conoce como el fenómeno de la “ilusión fiscal”.

De otra parte, vale citar el gasto público óptimo, analizado por la doctrina económica ²⁰² así: *“De acuerdo con la literatura económica, el libre mercado no siempre garantiza un resultado eficiente, por lo que es necesaria la intervención del Estado en la economía. La teoría fiscal otorga al Estado una función de asignación de recursos para corregir las fallas de mercado y promover la eficiencia económica (Musgrave 1968). Estas fallas de mercado están asociadas a la existencia de bienes públicos y externalidades, a la competencia imperfecta, y a los problemas relativos a la información incompleta y la incertidumbre. La teoría también atribuye al Estado una función redistributiva mediante la transferencia de recursos de un grupo de la población a otro. Las transferencias más comunes del gobierno corresponden al pago de pensiones y de subsidios.*

Los bienes públicos no son ofrecidos por el mercado, principalmente porque no existe una forma práctica de cobrar por su uso. Estos bienes se caracterizan porque una vez producidos no se puede excluir del consumo a ningún individuo (principio de no exclusión) y porque un consumidor adicional no reduce el

²⁰² Ligia Alba Melo-Becerra y Jorge Enrique Ramos-Forero “Borradores de Economía” El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura, Núm. 1003, año 2017. Consultado el 15 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/317690626> **El gasto publico en Colombia Algunos aspectos sobre s u tamaño evolucion y estructura.**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

consumo de otro individuo, lo cual hace que el costo marginal de agregar otro consumidor sea cero (principio de no rivalidad). Los ejemplos clásicos de bienes públicos son la defensa, la justicia y la estabilidad monetaria. También tienen elementos de bien público la infraestructura física en carreteras, puertos y aeropuertos. Por su parte, las externalidades surgen cuando alguna actividad económica termina afectando a otras de manera negativa o positiva. Por ejemplo, la acumulación de capital humano, a través de la inversión en educación, salud y nutrición, ofrece beneficios a la sociedad mayores de los que se obtendrían a nivel individual. De la misma forma, la innovación tecnológica beneficia no solo a quien la realiza sino a la sociedad en su conjunto.

El tamaño óptimo del gasto público es uno de los temas controversiales de la hacienda pública, puesto que su definición depende del enfoque teórico empleado. Bajo el enfoque tradicional de Pigou, la asignación eficiente entre bienes públicos y privados implica que cada individuo compare la utilidad de consumir un bien público con la desutilidad que ocasionan los impuestos necesarios para su financiación. La oferta eficiente de bienes públicos ocurre cuando la utilidad marginal del bien público es igual a la desutilidad de los impuestos, los cuales conllevan un sacrificio en el consumo de bienes privados (Esta aproximación no considera un mecanismo de agregación de las asignaciones individuales para establecer la asignación socialmente óptima (Brown y Jackson, 1990)). De otro lado, la Teoría sobre bienes públicos establece que la mezcla socialmente óptima entre bienes públicos y privados ocurre cuando la suma de las relaciones marginales de sustitución entre estos bienes es igual a la tasa marginal de transformación.

Con base en el principio equimarginal de Pigou, Feldstein (1996) considera que el gasto público no puede evaluarse independientemente de los impuestos. Por esta razón, es necesario comparar el beneficio asociado al gasto público con el costo de los impuestos sobre la eficiencia económica. En la práctica, las decisiones de mayor gasto deben tener en cuenta las pérdidas de bienestar que acarrear los tributos. Así, las autoridades deben definir el tamaño apropiado del gasto compatible con un nivel de impuestos que minimice las pérdidas económicas. Con este planteamiento, Feldstein sostiene que una política de mayor gasto es inapropiada cuando el costo económico del incremento de los impuestos excede el recaudo adicional. Kaplow (1996) y Yew-Kwang (2000) argumentan que, aunque el gasto público tiene un costo por las distorsiones que genera desde el punto de vista tributario, los bienes públicos tienen efectos redistributivos que deben ser tenidos en cuenta.

De otro lado, Barro (1990) utiliza un modelo de crecimiento endógeno para determinar el tamaño del gasto público que maximiza la tasa de crecimiento económico. De acuerdo con el modelo, el aumento del gasto público contribuye hasta cierto punto al crecimiento económico. A partir del punto, la expansión del



*gasto tiene efectos negativos sobre la tasa de crecimiento. Con base en el modelo de Barro (1990) se han realizado diferentes aplicaciones empíricas de series de tiempo y de panel de datos para diferentes países, cuyos resultados no permiten precisar cuál debe ser el tamaño óptimo del gobierno y su impacto sobre el crecimiento económico. En general, los estudios revelan que existe una varianza importante en el tamaño del gasto óptimo, dependiendo de las economías evaluadas, del periodo analizado, de la categoría de gasto, **de la eficiencia en la asignación del gasto** y del efecto crowding-out.
(...)"*

Principios aplicables al gasto público

En el siguiente cuadro se presentan los principios que son aplicables al gasto público, desde las diferentes materias que se regulan:

Materia	Tipo de Norma	Principios	Autoridades
Función Administrativa	Constitución	Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.	Presidente, ministros, directores de departamentos administrativo, superintendentes, jefes de entidades descentralizadas.
Planeación	Ley Orgánica	En Constitución Política y Ley 152 de 1994: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo.	Presidente, DNP, Ministerio de Hacienda, CONFIS y CONPES; instancias: Congreso y Consejo Nacional de Planeación.
Presupuestación	Ley Orgánica	En Constitución Política y Decreto 111 de 1996, compilatorio de leyes orgánicas: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad.	Congreso, Presidente, CONFIS, Ministerio de Hacienda, DNP, CONPES.

I. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

“El concepto de calidad abarca los elementos de las finanzas públicas que aseguran un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y de asegurar grados crecientes de equidad distributiva.”²⁰³

²⁰³ Un Panorama de las Finanzas Públicas de América Latina y el Caribe. Ricardo Martner, Coordinador Área Fiscal - División de Desarrollo Económico, CEPAL.



Este concepto ha sido desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina en el que se señala que *“La calidad de las finanzas públicas (CFP) es un concepto multidimensional que hace referencia a todos los acuerdos y operaciones de política que contribuyen a la consecución de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, en particular los relacionados con el crecimiento económico de largo plazo²⁰⁴. Por tanto, la CFP implica algo más que mantener una posición fiscal sólida y unos niveles de deuda sostenibles, objetivos que son considerados como el resultado “natural” de la política fiscal.”*.

En ese contexto, es importante entender cómo se relacionan las finanzas públicas con la economía, más específicamente, con el crecimiento económico a largo plazo, frente a lo cual se han identificado cinco *“canales de transmisión, o dimensiones”*, de esta relación: a) el tamaño del gobierno; b) la posición fiscal y la sostenibilidad; c) la composición, eficiencia y efectividad del gasto; d) la estructura y eficiencia de los sistemas de ingresos (impuestos); y e) la gobernanza fiscal. Asimismo, la gobernanza fiscal puede *“afectar las cuatro últimas dimensiones”*, mientras que la política fiscal *“puede impactar en el funcionamiento de los mercados y el desempeño del sector privado, lo que podría llevar a considerarse como una sexta dimensión, aunque indirecta”*.²⁰⁵

1. Eficiencia y efectividad del gasto público

La calidad del gasto cumple una triple función: contribuir *“a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica”*, garantizar que los gastos estén basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política (eficiencia asignativa) y la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados (eficiencia operacional) .

La importancia de la eficiencia se identifica en que, por lo general, el estudio de las políticas públicas y de las acciones adoptadas por el Estado se ha limitado a los resultados, sin considerar que de esta manera sólo se evalúa el beneficio que se obtiene a partir de la implementación de una determinada política sin tomar en cuenta los costos, por lo que éste resulta ser un *“enfoque parcial”*, que puede llevar a recomendar acciones que sean *“ineficientes desde el punto de vista económico”*²⁰⁶.

Por lo anterior, desde el enfoque de la eficiencia, es necesario agregar el factor referido a los recursos utilizados, es decir al *“costo de las políticas”*.

1.1 Eficiencia asignativa

²⁰⁴ Barrios, Salvador y Andrea Schaechter (2009), "Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the EU", Economic Papers 382, July 2009, Economic and Financial Affairs, European Commission.

²⁰⁵ ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 156. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2014. P. 11.

²⁰⁶ PORTO, Alberto; GARRIGA, Marcelo; y ROSALES, Walter. Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado. El caso de Bolivia. Revista de Análisis económico, vol. 33, N° 1. P. 132.



En materia de eficiencia suele examinarse únicamente el cómo cumplir las funciones con menores costos, o como obtener mejores productos o resultados con los mismos costos. Sin embargo, es necesario además establecer si las funciones ejercidas son las correctas; pues, *“hacer las cosas equivocadas de forma correcta puede significar incluso pérdidas mayores”* que *“hacer mal las cosas correctas”*²⁰⁷.

La eficiencia asignativa es la selección de *“prioridades estratégicas dentro del límite presupuestario”* para *“determinar una composición del gasto que refleje y persiga esas prioridades a través de políticas, programas y proyectos, y redistribuir los recursos financieros entre estas actividades para maximizar sus resultados”*²⁰⁸.

La investigación sobre la experiencia internacional en esta materia identifica especialmente las siguientes disyuntivas cruciales en la asignación del gasto por función: *“1) entre las generaciones de mayor edad y las más jóvenes; 2) entre el capital físico, el capital humano y las transferencias; 3) en diferentes ministerios y a lo largo del ciclo de vida de las personas para maximizar la formación de habilidades tan necesaria en la región; y 4) entre los niveles central y subnacional”*²⁰⁹.

1.2 Eficiencia operacional

La eficiencia operacional, también definida como eficiencia técnica, es *“la capacidad de una unidad económica de producir una determinada cantidad de producto utilizando el menor nivel de insumos posibles, o de maximizar la producción dado un nivel de insumos”*²¹⁰, la cual requiere *“maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad”*²¹¹.

En el examen de la experiencia internacional, puede identificarse que son áreas típicas de ineficiencia operacional en el sector público: las adquisiciones, al exceder los precios de compra de bienes y servicios a los precios del mercado; la corrupción; las diferencias salariales entre el sector público y el privado; y la destinación de transferencias a grupos poblacionales que no lo requieren²¹².

2. Medición del desempeño

²⁰⁷ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe. El Salvador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2016. P. 22.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América latina puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. P. 59.

²¹⁰ BARRAUD, Ariel, y TORRES, Gonzalo. Una medición de la eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba e Instituto Argentino de Análisis Fiscal: CEPAL. P. 8.

²¹¹ IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Op. cit., p. 50.

²¹² IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Op. cit., p. 52-54.



A través de la medición del desempeño de las políticas, programas y proyectos se analiza la calidad del gasto público, incluyendo no sólo el *“análisis presupuestario tradicional enfocado en los insumos (recursos financieros)”*, sino además el *“análisis de los otros eslabones de la cadena de resultados: procesos, productos, efectos e impactos”*²¹³.

Así las cosas, *“el énfasis en el desempeño refleja el estrecho vínculo existente entre la asignación de recursos y los resultados que se desea conseguir con ellos”*, constituyéndose en la base de información para la gestión pública y en *“el factor clave para gestionar aspectos tan diversos como los procesos de planificación estratégica, el vínculo entre el plan y la programación presupuestaria, la inversión pública, los contratos públicos, el control externo y la rendición de cuentas”*. Las medidas del desempeño presupuestario que con mayor frecuencia se usan son: i) economía: la relación entre costos e insumos; ii) eficiencia: la relación entre insumos y productos (outputs), iii) efectividad: la relación entre los productos y los resultados (outcomes); iv) productividad: la relación entre productos y costos; y v) value for money: la relación entre resultados y costos.²¹⁴

La gran mayoría de países en América Latina desarrolla sistemas de seguimiento y evaluación en los cuales se incorpora algún tipo de información de desempeño (a través de indicadores) de la gestión gubernamental. Asimismo, *“en los casos más avanzados dichos sistemas tienen como propósito que dicha información sea un insumo para la asignación del gasto público, la mejora de la gestión pública y la rendición de cuentas”*. De esta forma se concreta el objetivo de *“proporcionar la información necesaria acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de (futuras) políticas con el fin de poder priorizar los gastos públicos en la elaboración del presupuesto”*.²¹⁵

Adicionalmente, los efectos del gasto público pueden evaluarse indirectamente con base en: (i) los productos (outputs) generados por el gobierno, *“lo que incluye aspectos tanto de cobertura como de calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público”*; (ii) los resultados (outcomes), para *“medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población”*. Así, por ejemplo, *“mientras el enfoque de productos se concentraría en la tasa de inmunización infantil (el porcentaje de niños vacunados), el enfoque de resultados enfatizaría la tasa de mortalidad infantil”*.²¹⁶

3. Presupuesto por resultados y por desempeño

Siendo el presupuesto *“un sistema coherente que asigna recursos financieros escasos a fines alternativos, es decir, a ciertas acciones, proyectos y programas gubernamentales dentro de un plazo predefinido”*; tiene una íntima relación con la calidad del gasto²¹⁷, y se ha pretendido que éste *“juegue un rol más activo para vincular las prioridades de desarrollo*

²¹³ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., p. 24-25.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., p. 25.

²¹⁶ MACHADO, Roberto. ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. P. 1.

²¹⁷ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., p. 21.



establecidas en planes/agendas de gobierno con el gasto público”; con el fin de “garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, hacer más eficiente la asignación del gasto público y mejorar la transparencia en la utilización del mismo”.

Lo que se ha conocido como la “Nueva gerencia pública o gestión para o por resultados”, ha incluido mecanismos como:

*“a) las reglas fiscales; b) los marcos de gasto de mediano plazo vinculados a la planificación nacional; c) la definición de objetivos estratégicos que expresan los resultados e impactos esperados por el gobierno y sus instituciones; d) los cambios en las estructuras programáticas presupuestarias que faciliten la relación entre la producción pública y los resultados; y e) la incorporación de información de desempeño (indicadores, evaluaciones, etc.) del presupuesto de las instituciones y programas públicos, articulados en mayor o menor medida en sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas”.*²¹⁸

Así mismo, la gestión por resultados tiene las siguientes características:

*“1) Énfasis en el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos, así como en la alineación de dichos objetivos con las políticas gubernamentales, que presentan metas de desempeño a lo largo del ciclo presupuestario. 2) Mecanismos de incentivo, a través de convenios o contratos de desempeño, que estimulan el cumplimiento de objetivos y metas. 3) Rendición de cuentas, especialmente por parte de los altos funcionarios responsables de la gestión de los programas públicos.”*²¹⁹

En estrecha relación con el concepto de presupuesto por resultados el presupuesto informado por desempeño, que consiste en *“la utilización de la información de desempeño (indicadores, resultados de evaluaciones, etc.) por cada uno de los actores claves del proceso presupuestario”*, tiene como objetivo mejorar la calidad del gasto público, haciendo *“disponible la información sobre desempeño a los tomadores de decisiones posibilitando la conexión entre la planificación y la acción directiva”*. Esta información de desempeño apoya las cuatro fases del proceso de presupuestación: formulación, aprobación, ejecución y evaluación.²²⁰

Es una nueva forma de presupuestar, que *“va más allá del control tradicional de los insumos financieros y subraya la importancia de considerar sistemáticamente, en el ciclo presupuestario, los resultados obtenidos con los recursos públicos”*; por medio de *“la*

²¹⁸ ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 156. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2014. P. 22.

²¹⁹ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., p. 24.

²²⁰ ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., p. 23.



medición y el análisis del desempeño de las políticas y programas públicos, mediante el uso de información cualitativa y cuantitativa²²¹. Su importancia reside en:

“Ayuda a mejorar la formulación de los objetivos de las políticas de desarrollo socioeconómico, haciéndolos más realistas, y contribuye a revisar el diseño y el financiamiento de los programas gubernamentales para asegurar que alcancen los objetivos propuestos. También promueve un adecuado vínculo entre los procesos de planificación con los de presupuesto mediante la programación presupuestaria de medio plazo. Además, la priorización y asignación del gasto público, apoyadas en el análisis de indicadores de desempeño, no solo hacen más transparente todo el ciclo presupuestario, sino que también permiten que las autoridades tomen mejores decisiones y optimicen el uso de los recursos”²²².

4. Indicadores de política y desempeño

Un indicador de desempeño consiste en:

“una representación (cuantitativa preferiblemente) establecida mediante la relación entre dos o más variables, a partir de la cual se registra, procesa y presenta información relevante con el fin de medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo de tiempo determinado, ésta debe ser verificable objetivamente, la cual al ser comparada con algún nivel de referencia (denominada línea base) puede estar señalando una desviación sobre la cual se pueden implementar acciones correctivas o preventivas según el caso”²²³.

El sistema de indicadores que se construya para el seguimiento y evaluación del desempeño debe estar orientado a los *“procesos operativos como los estratégicos, teniendo en cuenta la Misión, la Visión y los Objetivos Estratégicos de la entidad”²²⁴.*

Se puede clasificar de diversas formas los tipos de indicadores. Como indicadores según el tipo de proceso, se encuentran, entre otros: de insumo, de proceso, de producto, de resultado intermedio y de resultado final. Los indicadores de insumo (inputs) cuantifican *“los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios”*. Los indicadores de proceso se refieren a aquellos *“que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte)”*. Los indicadores de producto muestran *“los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental”*. Los de resultado intermedio hacen seguimiento a los

²²¹ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe. El Salvador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2016. P. 15.

²²² ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., p. 16.

²²³ Función Pública. Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión. Bogotá. 2018. P. 18.

²²⁴ Función Pública. Op. cit., p. 19.



“cambios en el comportamiento o estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios”. Finalmente, los indicadores de resultado final o impacto miden “los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios”.²²⁵

En materia de indicadores de desempeño, se identifican cuatro tipos: de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Los indicadores de eficacia dan cuenta del “grado de cumplimiento de los objetivos planteados” sin considerar necesariamente “los recursos asignados para ello”. Son medidas clásicas de eficacia: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final²²⁶. Los de eficiencia describen “la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto”²²⁷. Los de economía permiten ver la “capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos”²²⁸. Y los de calidad se refieren a “la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios”²²⁹.

5. Buenas prácticas para mejorar la calidad del gasto

Una buena práctica recomendada internacionalmente es la realización de Auditorías de Desempeño, que consisten en “determinar si las intervenciones, programas e instituciones se desempeñan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia”, para proporcionar recomendaciones de mejora²³⁰. Un ejemplo reconocido son las auditorías realizados por la Contraloría General de la República de Colombia a las políticas públicas que proveen elementos a los distintos poderes del Estado y, en particular, a los entes auditados y a sus autoridades, para la toma de decisiones²³¹. Tal como la Contraloría General de la República de Nicaragua, por medio de las auditorías de gestión de “los procesos operativos de las organizaciones”²³², las auditorías de gestión que realiza la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, que se enfoca especialmente en “en los aspectos organizacionales y administrativos”²³³, y aquellas realizadas por la Auditoría Superior de la Federación en México, incidiendo en la “gestión operativa de los entes auditados”²³⁴.

Entre los ejemplos internacionales de buenas prácticas para mejorar la eficiencia operacional se encuentran las “revisiones de gastos” (*spinning reviews*) y las “revisiones exhaustivas de gastos” (*comprehensive spending reviews*) realizadas en Holanda, con la

²²⁵ ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2011. P. 60-62.

²²⁶ ARMIJO, Marianela. Op. cit., p. 64.

²²⁷ ARMIJO, Marianela. Op. cit., p. 66.

²²⁸ ARMIJO, Marianela. Op. cit., p. 68.

²²⁹ ARMIJO, Marianela. Op. cit., p. 69.

²³⁰ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit, p. 19.

²³¹ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit, p. 156.

²³² ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit, p. 217.

²³³ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit, p. 174.

²³⁴ ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit, p. 202.



orientación de su Ministerio de Finanzas y la revisión de su Corte de Auditoría. Estos son controles de la eficiencia, especialmente *ex post*, que tienen como objetivo “proporcionar opciones alternativas de política para el futuro, incluyendo nuevas estimaciones presupuestarias”, con el fin de “reducir gastos o para crear mayor valor por dinero”.

Cada revisión de gasto “debe ir acompañada de un análisis minucioso de la efectividad y eficiencia de cada área de política sometida a evaluación. En el ejercicio de revisión, el grupo encargado de ello también hace uso de estudios internacionales, bases de datos, comparaciones con otros países, opiniones de los expertos, etc.”²³⁵

6. Factores que influyen en la eficiencia y la eficacia de la asignación y ejecución de los recursos en Colombia

Frente al tema conviene citar el informe final realizado por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública el 17 de abril de 2018²³⁶, la cual de acuerdo con lo señalado en el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016 y mediante el Decreto 320 del Ministerio de Hacienda de 2017, se creó el 28 de febrero del 2018. Dicha Comisión quedó conformada por nueve miembros ad honorem independientes y el director del Departamento Nacional de Planeación o su subdirector, y sería presidida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su subdirector.

El mencionado trabajo estableció entre otras tendencias del gasto público en Colombia: “La composición del gasto público revela una elevada inflexibilidad, especialmente en el Gobierno Nacional Central, asunto que reduce el margen de maniobra para administrar el gasto. El significativo peso en el gasto total de las transferencias a las entidades territoriales, de los aportes para cubrir el faltante para el pago de pensiones, de otras transferencias que recogen numerosos mandatos de ley, además de los efectos de las sentencias judiciales y del pago de intereses, todos componentes altamente inflexibles, llevan a que el rubro de gasto que debe ajustarse de manera importante cuando las condiciones económicas y fiscales así lo exigen es el de la inversión.”

En el Capítulo 2 del texto, se estudia el proceso presupuestal que según el estudio limita la eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos públicos:

“Estas limitaciones son de dos tipos: institucionales y de administración y gestión.

- Entre las principales **limitaciones institucionales** se resaltan:

²³⁵ ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., p. 33.

²³⁶ Comisión del Gasto y de la Inversión Pública – Informe Final 17 de abril de 2018. Consultado el 15 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3516>.



- a) *La fragmentación que genera la existencia de múltiples presupuestos, con una separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión. A ello se suma la elaboración de un presupuesto, por separado y con reglas diferentes, para los recursos procedentes de las regalías por recursos naturales.*
 - b) *La elevada e intrincada inflexibilidad derivada de la proliferación de rentas de destinación específica, los límites mínimos de gastos impuestos por la ley o la Constitución y, en el caso de la inversión, por la preasignación de compromisos a través de vigencias futuras.*
 - c) *El disminuido control del Gobierno sobre la iniciativa presupuestal que surge a partir de la Constitución de 1991, cuando el Congreso recuperó participación en la iniciativa de gasto; cabe mencionar también el efecto de los fallos judiciales sobre el presupuesto.*
- *Entre los principales **problemas de administración y gestión** se resaltan:*
 - a) *La ausencia de mecanismos técnicos eficaces para priorizar la asignación del gasto público, asunto que obedece a la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno, que permita hacer presupuestos para cada programa y la subsiguiente evaluación y control durante la ejecución de los mismos; la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas/proyectos; y las debilidades en los sistemas de información del gasto, sistemas asimétricos en su alcance y calidad, además de no estar integrados.*
 - b) *El desarrollo de mecanismos para eludir el proceso presupuestal en respuesta a la rigidez impuesta por la excesiva normatividad procedimental, socavando así la transparencia del presupuesto”.*

Con base en el análisis realizado, la Comisión hace varias recomendaciones al Gobierno:

- ✓ *Incluir mecanismos de presupuestación que permitan una visión integrada de las necesidades de gasto de inversión nacional y regional, y las diferentes fuentes de recursos que pueden financiarlas, como los de regalías y del Sistema General de Participaciones (SGP), entre otros.*
- ✓ *Transitar en forma gradual, decidida y ordenada, hacia un esquema de presupuestación por programas, lo cual exige integrar los sistemas de información de gestión presupuestal, avanzar rápidamente hacia un sistema de clasificadores presupuestales moderno, ceñido a los estándares internacionales, y otorgar mayor agilidad a los ejecutores para que puedan hacer reasignaciones de recursos en sus presupuestos de gasto con el fin de producir mayor transparencia, eficiencia y eficacia. El nuevo sistema de clasificadores presupuestales debe quedar consignado en una ley.*



Colombia ha avanzado en varios aspectos del presupuesto basado en programas gracias al establecimiento de metas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a su vez monitoreadas por la Oficina de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); a la implementación de un sistema de información de gestión que rastrea los indicadores de desempeño de los proyectos de inversión, y a la realización de evaluaciones de impacto seleccionadas, acompañadas de la elaboración de revisiones de gasto sectoriales. Asimismo, en aras de la transparencia, el Portal de Transparencia Económica (PTE), que contiene toda la información y soportes de los contratos del Gobierno, es un avance importante.

- ✓ Hacer una evaluación por parte del DNP, dentro del periodo de gobierno, de las justificaciones y los resultados de las rentas de destinación específica y de los demás gastos inflexibles determinados por leyes existentes. De igual manera, la Comisión propone que, en igual plazo, se evalúe la justificación de la asignación de recursos, mediante los denominados fondos parafiscales, de los productos agropecuarios y se revise la justificación y prolongación de créditos tributarios concedidos mediante leyes anteriores. Subrayar que el gasto tributario comprende la recaudación que se deja de percibir producto de la aplicación de normas, franquicias o regímenes impositivos especiales para promover un determinado sector, actividad, región o agente de la economía.*
- ✓ Lo anterior requiere facultar al Gobierno, en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para que pueda actuar sobre las rentas de destinación específica y los gastos determinados por leyes a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.*
- ✓ Unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad.*
- ✓ Introducir una reforma al Sistema General de Regalías (SGR) tendiente a (i) eliminar las inflexibilidades provenientes de los porcentajes de destinación específica establecidos en las normas constitucionales; (ii) integrar sus recursos con los de la nación y los de las entidades territoriales en un sistema conjunto de planeación, programación y ejecución del gasto de inversión con impacto en las regiones; (iii) permitir que los recursos de las regalías puedan financiar pagos de deudas territoriales relativos, entre otros asuntos, a salud, pensiones y fallos judiciales adversos; (iv) revisar aquellos porcentajes de regalías que reciben los municipios productores, pero cuyo bajo nivel ha minado el incentivo para el apoyo local a proyectos mineros y petroleros; y (v) establecer normas que incentiven la financiación de proyectos significativos y que impidan la atomización de los recursos.*



- ✓ *Al igual que sucede en otros países, crear un consejo fiscal consultivo, independiente del Gobierno y de los grupos políticos, altamente técnico que analice y cuantifique los costos de iniciativas de gasto contenidos en los proyectos de ley y las demandas en estudio de las cortes y de los jueces, y dé cuenta de ello a la sociedad. Este consejo también estaría encargado de hacer un juicio y seguimiento crítico del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y de la política fiscal y presupuestal. Se recomienda estudiar la posibilidad de que este consejo sirva como Secretaría Técnica del Comité de Regla Fiscal.*

Adicionalmente, se propone crear en la Corte Constitucional un equipo económico que analice el impacto que, sobre las finanzas públicas, puedan tener sus decisiones.

- ✓ *Recuperar el papel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan debe concentrarse en los temas centrales y eliminar la posibilidad de incluir cambios o sustentos de ley sobre asuntos que no guarden unidad de materia con sus prioridades y objetivos. En este contexto, se debe fortalecer la capacidad de planeación y programación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).*
- ✓ *Todos los proyectos de inversión deben evaluarse con criterios técnicos antes de su inclusión en el presupuesto. En el caso de las partidas regionales del presupuesto, deben ser discutidas ampliamente con todos los miembros regionales de las bancadas y debe hacerse profusa publicidad y difusión de las mismas.*
- ✓ *Debe crearse un margen de flexibilidad para que a los ejecutores les sea posible reasignar el presupuesto entre partidas específicas y a través del tiempo. Ello reducirá los incentivos hoy existentes a crear mecanismos que escapan al proceso presupuestal, tales como patrimonios autónomos, fondos especiales y fondos nutridos con recursos parafiscales. Sin perjuicio de lo anterior, se debe obligar a que los recursos manejados a través de ese tipo de mecanismos reporten la información en los mismos términos y condiciones que lo exige el sistema presupuestal. Asimismo, la adquisición de bienes y servicios realizada a través de esos mecanismos debe cumplir los criterios de transparencia del sistema general de contratación y compras públicas.*
- ✓ *Reconociendo la contribución de la figura de vigencias futuras para poder involucrar al país en proyectos con tiempos largos de maduración, se recomienda establecer por ley límites normativos a su monto y así acotar la capacidad del Gobierno de introducir, por esta vía, inflexibilidades en presupuestos futuros”.*

Respecto del Gasto público en las entidades territoriales, sigue el escrito de la Comisión, señalando que “de acuerdo con las cifras de ejecución presupuestal, el gasto total de las entidades territoriales puede dividirse en cuatro componentes: i) el gasto de



intereses; ii) el gasto de funcionamiento; iii) el gasto social (educación, salud, agua y saneamiento básico y vivienda), que se supone es financiado en gran proporción con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); y iv) el gasto en formación bruta de capital fijo.”

“Las inflexibilidades del gasto también están presentes en el ámbito territorial. Por ejemplo, la normatividad define de manera detallada el uso que los departamentos y municipios pueden dar a los recursos del SGP, rubro que representa la mitad de sus ingresos. Esta inflexibilidad que se impone sobre la distribución y el uso de las transferencias de la nación a los entes territoriales es entendible en la medida en que con ello se busca asegurar que los recursos se destinen a la provisión de los servicios que se trasladaron a los gobiernos locales al ocurrir la descentralización. No obstante, como se verá en el capítulo de gasto público en educación, las fórmulas de distribución son muy rígidas y dejan poco espacio a la autonomía territorial, lo cual podría generar ineficiencias en el gasto de este sector.

(...)

El gasto de los gobiernos municipales es más flexible y dinámico, pues sus ingresos propios más importantes dependen de la actividad económica (en el caso del ICA), del valor de los inmuebles (en el caso del impuesto predial) y no tienen destinación específica de ley.

En conclusión, una parte importante del gasto de los entes territoriales se hace con los recursos transferidos desde la nación a través del SGP. Los recursos propios provenientes del esfuerzo tributario local son importantes, pero podrían ser mayores. Por otra parte, los recursos de regalías según el nuevo sistema que estableció la reforma constitucional de 2011 no están siendo aprovechados como era de esperar. Un mayor esfuerzo tributario propio y un uso más eficiente de los recursos de regalías no solo beneficiarían a los entes territoriales, sino que además podrían aliviar la situación financiera de la nación, cuya perspectiva luce difícil en los próximos años.”

Ahora bien, el gasto público es parte fundamental del sistema presupuestal, al regular el proceso de autorización y ejecución del presupuesto, esto es el proceso de apropiaciones. Es así que, el artículo 350 de la Constitución Política establece:

“Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.



El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.”

Así mismo, el artículo 95 de la Constitución Política impone un deber a la persona y al ciudadano:

“9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

Este se materializa en el sistema impositivo colombiano, el cual se debe construir sobre el criterio fundamental de la capacidad de pago, para distribuir y asignar las cargas públicas de la sociedad.²³⁷

El Tratadista Juan Camilo Restrepo²³⁸ señala que así como en la economía privada los particulares manifiestan sus preferencias y demandan bienes de acuerdo con los precios relativos, así también en la economía pública las preferencias de la sociedad sobre las opciones de gasto público se expresan a través del proceso presupuestal.

El derecho presupuestal da el marco legal para la ejecución del gasto público de manera controlada y para que se evalúe su eficiencia, que quiere decir gastar mejor y no gastar más.

Por ello el proceso presupuestal se debe desarrollar dentro del contexto macroeconómico del país. El aporte de la teoría keynesiana visualiza la interrelación de la política fiscal, cuantificada en el presupuesto con el funcionamiento conjunto de la economía.

Así los hechos, a voces del mencionado Tratadista se afirma que el presupuesto público es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que efectúa anualmente el órgano de representación popular en ejercicio del control político en materia fiscal le corresponde.

7. Inflexibilidad de los recursos

Como se recoge en el documento *“Justicia Sectorial”*²³⁹, la inflexibilidad de los recursos en Colombia se presenta sobre todo en la inversión, *“El gasto creciente, entre otras cosas, por las obligaciones del pago de la deuda, el pasivo pensional, los gastos recurrentes y los ingresos con destinación específica, deja muy poco espacio para la inversión.”*, resaltando frente a las rentas con destinación específica de manera particular que *“La costumbre en*

²³⁷ Francisco Escribano. “La configuración jurídica del deber de contribuir”, Madrid, Civitas, 1988. (citado por el Tratadista Juan Camilo Restrepo en la Obra Hacienda Pública.)

²³⁸ Juan Camilo Restrepo, “Hacienda Pública”, Ediciones Universidad Externado, 10° edición, 2015.

²³⁹ PAZOS GALINDO, Leonardo. Serie de Derecho Económico, La Regulación Económica. Universidad Externado de Colombia. Marzo, 2013. Pág. 155.



el país ha sido que las leyes incluyan rentas con destinación específica, y aunque la Constitución Política las prohíbe en el nivel nacional para asuntos ajenos al gasto social, a nivel territorial siguen siendo posibles.”, con lo cual se crea “*inflexibilidad en el presupuesto, insuficiencia de rentas y aumento de la deuda pública*”, en palabras del Ministro de Hacienda y Crédito Público²⁴⁰.

Al respecto, en el mismo texto se anota que “*La pretensión de desmontar dichos gastos mediante la Ley 819 de 2003 ha obtenido resultados muy parciales debido a la larga lista de ingresos protegidos en cuanto financian el gasto social.*” Agregando que existen instrumentos de tesorería orientados a administrar los recursos con mayor flexibilidad y eficiencia, a través del principio de la Unidad de Caja y de la Cuenta Única como mecanismo de implementación, sin embargo, de manera limitada a los recursos que no tienen el carácter de destinación específica²⁴¹.

II. PRESUPUESTO

La naturaleza del presupuesto ha sido definida por el profesor Esteban Jaramillo como el “*Acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado*”²⁴². Esta definición fue retomada por la Corte Constitucional en Sentencia C-337 de 1993, en la que se anotó “*El presupuesto de cualquier Estado, pues, se concibe como acto de autoridad soberana, toda vez que en él se involucra la voluntad general. Y esto hace que no sólo se haga un cómputo anticipado de los ingresos, sino que se autoricen los gastos públicos, los cuales, para un mayor control, deben ser para un período determinado, pues sobre la determinación puede haber una mayor precisión y una concepción científica en materia fiscal (...)*”.

Asimismo, agrega la Corte que la función presupuestal es connatural al desarrollo político de la sociedad, y que es precisamente la sociedad la que exige cada vez más, mayor control sobre los aspectos relativos a las finanzas públicas, “*...como manifestación de un principio democrático que requiere de un mecanismo mediante el cual se estiman los ingresos y se autorizan los gastos, lo que, a su vez, constituye un mecanismo de participación de la sociedad civil en el manejo fiscal.*”.

1. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

Cada uno de los principios presupuestales explicados más adelante, deben ser puestos en práctica por las entidades públicas en el proceso de afectación presupuestal, con el fin de

²⁴⁰ ECHEVERRY, Juan Carlos. BONILLA, Jorge Alexander. MOYA, Alejandro. “Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú”, Documentos CEDE 2006-33, septiembre de 2006, edición electrónica.

²⁴¹ PAZOS GALINDO, Leonardo. Serie de Derecho Económico, La Regulación Económica. Universidad Externado de Colombia. Marzo, 2013. Pág. 155.

²⁴² JARAMILLO Esteban. HACIENDA PUBLICA. Bogotá; Editorial Minerva, 1930, pág. 542



tender a una buena política presupuestal, que debe comprender una primera etapa de planeación, en la que intervienen instrumentos jurídicos como, el Plan de Desarrollo, los Acuerdos Anuales de Presupuesto, el Plan Operativo Anual de Inversiones, entre otros, a partir de los que el gobierno prevé los gastos e ingresos que tendrán lugar en la respectiva vigencia.

Es por ello que la Corte Constitucional en Sentencia C-337 de 1993 señala que los principios presupuestales son pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.

Tanto en el nivel nacional, como Distrital se prevé: como principios presupuestales: legalidad, planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad fiscal.

Son de origen jurisprudencial, entre otros, los de legalidad presupuestal, unidad presupuestal y autonomía presupuestal.

1.1 Principio de Legalidad

Este principio no se encuentra contemplado expresamente en la Ley Orgánica de Presupuesto, sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado que este principio tiene fundamento constitucional cuando señala que *“En el artículo 345 de la Constitución Política se consagra el principio de la legalidad del gasto público, este precepto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general, fundamento del Estado de Derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales en los artículos 1º, 3º, 121 y 122 de la Carta Política.”*²⁴³

Para evitar los excesos de la administración, la Constitución, en los mismos artículos citados, estableció el principio de legalidad: en el presupuesto no podrá incluirse ningún gasto que no haya sido decretado previamente por ley. En otras palabras, la ley de presupuesto no puede decretar por sí misma gasto alguno. Solo puede incluir lo que ya ha sido decretado previamente por el Congreso de la República. Así, solo el Congreso tiene la facultad de decretar gasto, pero no la tiene para presupuestarlo. Con esto se evita también su histórica tendencia a propiciar desequilibrios macroeconómicos.

Visto desde una perspectiva histórica, el papel determinante del Gobierno nacional, y del Ministro de Hacienda y Crédito Público como su representante, es un resultado de la ampliación sistemática de las facultades de intervención del Estado en la economía.²⁴⁴

Sobre este principio se ha referido la Corte Constitucional²⁴⁵:

²⁴³ Sentencia 018 de 1996 Corte Constitucional.

²⁴⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, cuarta edición revisada abril 2019.

²⁴⁵ Sentencia C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.



“Uno de esos principios es el de legalidad, el cual se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.”

En efecto, de conformidad con lo ordenado por el artículo 352 de la Constitución Política, el ciclo presupuestal, en sus diferentes etapas, no solo deben estar necesariamente regulados por una norma de superior jerarquía, como la Constitución o la ley orgánica, sino que, *“este proceso no puede ser decidido y realizado solamente por el poder ejecutivo con exclusión de la representación popular, sino que debe contar –en algunos momentos del ciclo presupuestal– con el concurso del Congreso, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, según el caso (al menos en las fases de discusión y aprobación de los presupuestos)”*²⁴⁶.

Así mismo, la Corte Constitucional menciona que la figura de la *disponibilidad presupuestal* constituye el instrumento de protección del principio de la legalidad del gasto el cual se encuentra generalizado en todo el sistema del presupuesto colombiano, al efecto menciona:

*“El concepto de disponibilidad que constituye el instrumento protector del principio de la legalidad del gasto se encuentra generalizado dentro de todo el sistema presupuestal colombiano, de modo que cualquier ley que se expida en la materia debe sujetarse al mismo. Tanto constitucional como legalmente se exige la observancia del principio de legalidad preexistente, necesario para que haya claridad y orden en materia del gasto. El requisito de la disponibilidad presupuestal hace parte esencial del principio constitucional de legalidad del gasto público, cuyo fundamento es que no se pueden efectuar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto.”*²⁴⁷

En el Distrito Capital, el Principio de Legalidad se encuentra regulado en el artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, cuando señala:

“Legalidad. *En el presupuesto de cada Vigencia Fiscal no podrán incluirse ingresos, contribuciones o impuesto que no figuren en el Presupuesto de Rentas, o gastos que no estén autorizados previamente por la Ley, los Acuerdos*

²⁴⁶ Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá, U. Externado de Colombia, 8ª. Ed, oct. 2006, p. 243.

²⁴⁷ Sentencia 018 de 1996 Corte Constitucional.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Distritales, la Resoluciones del CONFIS, o las Juntas Directivas de los establecimientos Públicos o las Providencias Judiciales debidamente ejecutoriadas, ni podrán incluirse partidas que no correspondan a las propuestas por el Gobierno para atender el Funcionamiento de la Administración y el Servicio de la Deuda. (Acuerdo 24 de 1995, art. 11º, lit. a)

Esta norma establece el principio de legalidad, tanto para el ingreso como para el gasto, por lo tanto, no pueden incluirse ingresos, contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, ni gastos que no estén autorizados previamente por la Ley, los Acuerdos Distritales, la Resoluciones del CONFIS, o las Juntas Directivas de los establecimientos Públicos o las Providencias Judiciales debidamente ejecutoriadas.

No obstante, el señalamiento de la norma se debe tener en cuenta lo dicho por la jurisprudencia, la cual señala que el principio de legalidad también debe estar presente en todas las etapas de preparación, aprobación (autoridades competentes) y ejecución del presupuesto, con la aplicación de la figura jurídica de la *disponibilidad presupuestal* instrumento protector del principio de la legalidad del gasto.

Al respecto la Corte Constitucional²⁴⁸ ha señalado:

“(...)los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativos al presupuesto, consagran lo que la doctrina y la jurisprudencia han llamado el principio de legalidad del gasto público, en virtud del cual, el recaudo y aplicación de los dineros estatales deben manejarse de conformidad con reglas y procedimientos predeterminados y contables, de manera que, para que una erogación pueda ser efectivamente realizada, tiene que haber sido previamente decretada por ley, ordenanza o acuerdo, e incluida dentro del respectivo presupuesto. Ciertamente, no se podrán hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se encuentren previstas en el presupuesto de gastos y no hayan sido aprobadas por el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ni incluir partida alguna en la ley de apropiaciones que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a una la ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.”

En efecto en la legislación colombiana, el principio de legalidad involucra la incorporación de ingresos y de gastos en el presupuesto anual, los cuales deben estar previamente decretados por ley, ordenanza o acuerdo.

²⁴⁸ Sentencia C-428 de 2002.



2019EE160127 del 26/08/2019, 2016EE22612 del 3/03/2016

- Conceptos emitidos por la Dirección Jurídica - SDH sobre el principio de legalidad.

1.2 Principio de Planificación

El Principio de Planificación en el Distrito Capital se encuentra regulado por el artículo 13 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, así:

“Planificación. El Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones. (Acuerdo 24 de 1995, art. 11º, lit. a,)”

Comprende la coordinación de la política económica y presupuestal de mediano plazo, a través del Plan de Desarrollo, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI, como la coordinación de corto plazo que debe efectuarse entre el Presupuesto Anual del Distrito Capital, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones.

Este principio presupuestal nos indica que el presupuesto hace parte de un engranaje de instrumentos de planificación en el sector público, básicamente en materia de inversión pública con perspectiva plurianual el presupuesto entró a formar parte de lo que hoy conocemos como Sistema Presupuestal.

Los instrumentos de planificación estatal han venido extendiéndose. En la actualidad, además de los contenidos en el Decreto Distrital 714 de 1996, deben tenerse en cuenta los señalados por la Ley 819 de 2003, tal como es el caso del Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP y el Marco de Gastos de Mediano Plazo-MGMP. Asimismo, debe tenerse en cuenta el Programa Anual de Caja-PAC, el cual constituye una herramienta de planeación para programación de pagos, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Respecto de este principio la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1165 de 2001, manifestó: *“En efecto, el artículo 346 del Estatuto Fundamental establece que el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, y el artículo 52 ibidem, preceptúa que corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto la coordinación de las leyes anuales de presupuesto con el Plan. (...)”*

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación²⁴⁹ se refirió: *“(...) En este orden de ideas, resulta apenas obvio que deba existir una identidad entre las metas y programas trazados en el Plan, con las apropiaciones y recursos contemplados en la Ley Anual de Presupuesto, con el objetivo claro que no exista contradicción sino por el contrario una*

²⁴⁹ Departamento Nacional de Planeación. Libro” Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial. 2010. P. 38



concordancia tal que permita la plena realización del desarrollo de los asuntos prioritarios del país”

Este principio fue tratado en el "Estudio jurídico sobre los aspectos presupuestales de la contratación", realizado por la Dirección Jurídica - SDH

1.3 Principio de Anualidad

El artículo 13 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, señala:

“Principio de anualidad: El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

Este principio obedece al control político que ejercen las instancias que aprueban el presupuesto anual, en el caso de Bogotá es el Concejo de la ciudad, en consecuencia, en desarrollo de este principio surge la obligación del gobierno de poner en consideración del Concejo la renovación anual de las autorizaciones para recaudar ingresos y ejecutar gastos.

Pero la anualidad no solamente resulta procedente para el ejercicio del control político por parte del Concejo de la ciudad, ya que el periodo de anualidad sirve para armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que también se dan dentro de dicho periodo. Tal sería el caso del ejercicio de las empresas y sus balances o el recaudo de los impuestos los cuales pueden ser de periodo de anualidad como sería el caso del impuesto Predial o de Industria y Comercio.

Respecto a este principio, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, se ha referido: *“Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión”.*

Se relacionan con el principio de anualidad la **constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar**, figuras que pretenden garantizar la afectación de apropiaciones presupuestales al cierre de cada vigencia, como resultado de la asunción de compromisos y obligaciones derivados de la adquisición de bienes y servicios que no alcanzaron a



recibirse a 31 de diciembre de la respectiva vigencia (reservas presupuestales), o que a pesar de haberse recibido no alcanzaron a ser pagados (cuentas por pagar).

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C –502 de 1993 dijo: *“En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.”*

Por otra parte, en materia de inversión, la mayoría de los proyectos importantes se ejecutan normalmente más de un año, por lo cual se requiere, en el caso de proyectos plurianuales, programar y ejecutar anualmente la partida correspondiente para su avance y conclusión.

La mencionada plurianualidad está atada al concepto de **vigencias futuras** (figura presupuestal que se trata más adelante), la cual se constituye en una excepción al principio de anualidad, con lo cual se pretende garantizar la inclusión de apropiaciones en las próximas anualidades presupuestales para la conclusión y puesta en marcha de proyectos que requieren para su ejecución en varias vigencias fiscales.²⁵⁰

Cita el Tratadista Juan Camilo Restrepo que la Corte ha conceptualizado precisamente por su carácter de anualidad y por su naturaleza jurídica especial, en el presupuesto no pueden incluirse normas de carácter permanente. *“La Ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo (...)”*. (Sentencia C-030 de 1994)

2019EE21923 del 25/02/2019, 2018EE23064 del 26/02/2018, 2018EE16032 del 12/02/2018, 2017EE305496 del 22/12/2017, 2016EE93424 del 2/06/2016

• **Conceptos emitidos por la Dirección Distrital de Presupuesto - SDH sobre el principio de anualidad**

Concepto Unificador #10, 2018EE199161 del 2/10/2018, 2017EE291682 del 28/11/2017, 2017IE9002 del 15/05/2017 y 2017EE71804 del 11/04/2017

• **Conceptos emitidos por la Dirección Jurídica - SDH sobre el principio de anualidad**

1.4 Principio de Universalidad

²⁵⁰ El tratadista de derecho Juan Camilo Restrepo en su libro “Derecho Presupuestal Colombiano” segunda edición, Pagina 186 se refiere a la Vigencias Futuras *“La vigencia futura no es otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la apropiación de dichos presupuestos. Es, evidentemente, una excepción al principio de anualidad, puesto que la autorización de dichos gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar; y a su turno, la vida jurídica de dichas autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias.”*



El artículo 13, del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define el Principio de la Universalidad como: *“El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”*.

No obstante, que el presupuesto anual es susceptible de modificaciones durante su ejecución, con la aplicación de este principio se exige realizar una apropiada programación presupuestal para que de esta forma no deba someterse al presupuesto anual a constantes modificaciones derivadas de la falta de planeación, lo cual evidencia una mala gestión en la estimación de gastos inicialmente presupuestados.

Frente a la inclusión de los gastos debe tenerse en cuenta que la norma del presupuesto anual no es creadora de gastos, toda vez que la norma aprobatoria del presupuesto (ley, ordenanza o acuerdo) autoriza los montos de apropiaciones para una vigencia determinada en concordancia con los recursos que se esperan obtener en la anualidad, pero tanto los ingresos como los gastos obedecen a normas o autorizaciones preexistentes.

En consecuencia, la estimación de gastos e ingresos debe estar siempre amparada por un fundamento legal, de no hacerlo con la observancia a situaciones normativas preexistentes, quien tenga a cargo la preparación del proyecto de presupuesto estaría arrogándose competencias que no le corresponden.

Respecto a este principio, la Corte Constitucional sostiene²⁵¹: *“Su consagración obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando los ingresos y gastos figuren allí. La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control. Sin embargo, debe la Corte reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad del principio anteriormente citado: “La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas”*.

Sin embargo, es necesario acotar que este principio no apunta a que todos los ingresos deban estar incorporados en el presupuesto, lo que sí debe darse con la presupuestación de los gastos, tal y como lo establece la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1992 por lo cual puede darse el evento que el alcalde pueda proponer nuevas fuentes de financiación del gasto, es decir un presupuesto complementario.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha precisado que: (...) El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén

²⁵¹ Sentencia C-337 de 1993.



contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado”²⁵².

2016EE93424 del 2/06/2016

- **Conceptos emitidos por la Dirección Distrital de Presupuesto - SDH sobre el principio de universalidad**

2016EE179001 del 13/12/2016, "Estudio jurídico sobre los aspectos presupuestales de la contratación".

- **Conceptos emitidos por la Dirección Jurídica - SDH sobre el principio de universalidad**

1.5 Principio de Unidad de Caja

El artículo 13, del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define el Principio de Unidad de Caja como: “*Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la ley*”.

Este principio precisa que lo cual significa, que la totalidad de los ingresos públicos deben ir a una bolsa común desde donde se realizarán los giros respectivos para la financiación del gasto público, lo cual permite que quien decreta el gasto pueda asignarlo de acuerdo con las aéreas que estime prioritarias, sin que, en un principio, tenga restricciones en la destinación de ingresos previamente destinados a otro fin.

Empero este principio no es absoluto toda vez que una gran porción de ingresos públicos están comprometidos para financiar actividades específicas, denominadas rentas específicas que son definidas por la Contraloría General de la República así: “*(...) son aquellos impuestos, tasas, multas y rentas contractuales de las cuales el Estado no puede disponer libremente, pues las normas legales han predeterminado que sean destinadas a fines específicos (...)*”²⁵³

Respecto del Principio de la Unidad de Caja, la Corte Constitucional²⁵⁴ se ha referido así: “*El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para el manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera que sea su procedencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto*”.

²⁵² Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995.

²⁵³ Contraloría General de la República, “Economía pública y control fiscal”, 1987.

²⁵⁴ Sentencia C-478 de 1992.



No obstante, en la Constitución Política en su artículo 359 consagra que no habrá rentas nacionales de destinación específica, la misma norma señala como excepciones a dicha prohibición las de: a) Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, b) Las destinadas a inversión social y c) Las que, con base en leyes anteriores, se asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Respecto a esta doble connotación que consagra el mencionado artículo 359 de la Constitución Política la Corte Constitucional²⁵⁵ ha dicho: *“El proceso presupuestal, en principio, esto es, salvo las excepciones introducidas en la propia Constitución, no puede ser obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas a determinados fines que le restan la flexibilidad al manejo de las finanzas públicas y, por consiguiente, menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman prioritarias”*

Explica el Experto Juan Camilo Restrepo que *“el Principio de Unidad de caja, o de la no afectación de las rentas, como lo denomina la doctrina francesa, es objeto de muchas excepciones. Hasta el punto que se podría pensar que la norma general ‘no habrá rentas nacionales de destinación específica’ se convierte en la excepción, mientras que las nutridas excepciones que existen al principio se convierten en la norma general. Esto ha conducido (...) a que la inflexibilidad de que adolece el presupuesto obedezca en gran parte a la proliferación de rentas de destinación específica”*.²⁵⁶

Se citan algunas excepciones al Principio de Unidad de Caja:

- Las primeras excepciones al Principio de Unidad de Caja son de rango constitucional, contenidas en el artículo 359:

“1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

Sin embargo, la misma Corte Constitucional establece un límite: *“(...) no basta que una ley defina la destinación específica de una renta para financiar cualquier tipo de gasto a cualquier entidad pública. Se requiere además, que ese gasto o esa entidad quepan dentro del concepto de gasto social (...)”*²⁵⁷

²⁵⁵ Sentencia C-317 de 1998.

²⁵⁶ Juan Camilo Restrepo, “Hacienda Pública”, Ediciones Universidad del Externado, 10ª edición, 2015.

²⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-317 de 1998.



- Las contribuciones parafiscales, por su propia naturaleza jurídica, deben tener destinación específica.
- las rentas provenientes de los monopolios de licores destinados a los servicios de salud y educación (artículo 336 de la Constitución Política).
- Las regalías que nutren al Fondo Nacional de Regalías (artículo 359 de la Constitución Política)
- El Distrito Capital percibe recursos que tienen destinación específica, originados de transferencias de la Nación, como es el caso del Sistema General de Participaciones SGP, regalías, cofinanciación, entre otros, a los cuales no le es aplicable el principio de Unidad de Caja, de conformidad con lo señalado por el mencionado artículo 359 de la Constitución Política. Al respecto la Corte Constitucional²⁵⁸ ha mencionado:

“(...) Es decir que los recursos del sistema de participaciones no pueden confundirse con los demás recursos de las entidades territoriales, al tiempo que su administración deberá realizarse de manera separada y por cada sector, a saber educación, salud y propósito general.”

- Otro ejemplo en el cual no resulta aplicable el Principio de la Unida de Caja es el caso de la creación de fondos con destinación específica (fondos cuenta sin personería jurídica), a los cuales las mismas normas que los crean y reglamentan definen el destino de los recursos recibidos por dicho fondo, por tanto, deben manejarse en cuentas bancarias independientes, a fin de ejercer control sobre los mismos.
- Referente en los recursos para la salud, la Ley 1122 de 2007²⁵⁹, dispone que, en las entidades territoriales, todos los recursos de salud se manejarán mediante los fondos locales, distritales y departamentales de salud en un capítulo especial, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto se debe entender que el Principio de la Unidad de Caja se aplica a los recursos propios o de libre destinación del Distrito Capital, para lo cual se constituye la Cuenta Única Distrital a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería, donde debe dirigirse los recursos de tal naturaleza, para con ellos atender el pago de las distintas obligaciones financiadas con estas mismas fuentes de financiamiento.

Otro tema que se relaciona con el Principio de Unidad de Caja es el referente a la propiedad de los rendimientos financieros, donde se dispone que pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital (Artículo 85 del Decreto

²⁵⁸ Sentencia C-566 de 2003.

²⁵⁹ Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.



distrital 714 de 1996, desarrollado en el artículo 43 del Decreto Distrital 777 de 2019) , así como los de las entidades públicas o privadas con los recursos del Distrito Capital, para lo cual la Secretaría Distrital de Hacienda-Dirección Distrital de Tesorería elabora mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, que sirve para realizar las afectaciones presupuestales correspondientes.

2017EE70853 del 7/04/2017 y 2017EE59127 del 24/03/2017

•Conceptos emitidos por la Dirección Jurídica - SDH sobre el principio de unidad de caja

1.6 Principio de Programación Integral

El artículo 13, del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define el Principio de Programación Integral como: *“Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución”*.

Este principio resulta de suma importancia en la estructuración de los programas de inversión, toda vez, que en los mismos se deben tener en cuenta no solamente el costo del programa, sino los demás costos de funcionamiento que resulten necesarios para su cabal desarrollo, con lo cual se asegura una buena programación presupuestal.

Este principio solucionó problemas que se presentaban con relación a la inversión física, especialmente, en la construcción de obras inconclusas o no podían darse al servicio de comunidad por cuanto la programación de la inversión no se hacía de manera integral sin tener en cuenta el gasto de funcionamiento que el proyecto generaba como sería el caso de construcción de un hospital, sin tener en cuenta su dotación.

En la actualidad y en cumplimiento de este principio, la programación presupuestal debe realizarse incluyendo todos los costos y gastos necesarios de la inversión hasta que entre en operación el proyecto, trátase de inversión física o social.

Sin embargo, resulta importante señalar que al momento de realizar la programación presupuestal de los proyectos de inversión, se tenga conocimiento respecto de los costos asociados al mismo, lo cual permite incorporarlos como parte del proyecto desde sus etapas previas como es el caso de estudios de prefactibilidad, estudios de suelo, planos, etc., según el tipo de inversión, hasta la puesta en marcha del mismo, así que muchos conceptos que desde el punto de vista presupuestal son tratados como gastos de funcionamiento, en estos casos tendrán la connotación de gastos de inversión, bajo el concepto de que entrarían a formar parte del costo del proyecto.



Al respecto la Corte Constitucional²⁶⁰ menciona: “*Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas.*”

2018EE150484 del 17/08/2018, 2018EE111139 del 31/05/2018, 2018EE73326 del 3/05/2018, 2018EE63562 del 24/04/2018, 2018EE42442 del 20/03/2018 y 2017EE285567 del 15/11/2017

- **Conceptos emitidos por la Dirección Distrital de Presupuesto - SDH sobre el principio de programación integral**

2019EE54988 del 3/04/2019, 2018EE235055 del 30/11/2018, 2018IE23701 del 7/09/2018, 2017EE307242 del 28/12/2017, 2017EE59127 del 24/03/2017, 2016EE68538 del 4/05/2016 y "Estudio jurídico sobre los aspectos presupuestales de la contratación"

- **Conceptos emitidos por la Dirección Jurídica - SDH sobre el principio de programación integral**

1.7 Principio de Especialización

El artículo 13, del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define el Principio de Especialización como: “*Las apropiaciones deben referirse en cada entidad de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.*”

Este principio exige una relación directa entre las apropiaciones y el uso que se les dé por parte de la entidad a favor de la cual se apropia, apropiaciones que deben estar directamente relacionadas con su objeto y funciones, se evidencia entonces dos aspectos que deben darse en el cumplimiento de este principio.

El primer aspecto se relaciona con que cada entidad u organismo público es creado para cumplir unos fines y objetivos determinados en nombre del Estado, los cuales se encuentran señalados por su norma de creación donde se les señala el objeto social a cumplir y la fuente de recursos con que contará para el cumplimiento del mismo, que anualmente va a programar, aprobar y ejecutar, de esta forma no debe destinar recursos a fines que corresponden a otra entidad u organismo dentro del mismo Estado.

²⁶⁰ Sentencia 337 de 1993.



El segundo aspecto trata de la ejecución de las apropiaciones propiamente dichas, las cuales se deben ejecutar estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, por lo cual se da una situación similar a una destinación específica, una vez el presupuesto es aprobado por un acuerdo del Concejo de Ciudad, el monto del mismo es distribuido en cada concepto de gasto, que al tenor del principio de especialidad, debe ejecutarse conforme a la distribución aprobada, lo que para algunos constituye una inflexibilidad, sin embargo, dentro del mismo Estatuto Orgánico de Presupuesto existe el mecanismo jurídico que permite variar la distribución inicial de las apropiaciones, contenido dentro en la Modificaciones Presupuestales, las cuales son aprobadas mediante norma de igual jerarquía al acuerdo del Concejo por el cual se expidió el presupuesto anual del Distrito Capital.

Respecto a este principio la Corte Constitucional menciona: *“También podría considerarse una formulación técnica el llamado “principio de la especialización” que exige la coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquella y el objeto y funciones del organismo para el cual se hace (art. 14 L. 38 de 1989).²⁶¹*

“Por consiguiente, esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada. Así, el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Y no podía ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas.”²⁶²

2018EE111139 del 31/05/2018 y 2016EE93424 del 2/06/2016

- Conceptos emitidos por la Dirección Distrital de Presupuesto - SDH sobre el principio de especialización

2019EE160127 del 26/08/2019, 2019EE54988 del 3/04/2019, 2018IE23701 del 7/09/2018 y "Estudio jurídico sobre los aspectos presupuestales de la contratación"

- Conceptos emitidos por la Dirección Jurídica - SDH sobre el principio de especialización

1.8 Principio de Inembargabilidad

El artículo 13, del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define el Principio de Inembargabilidad como: *“Son inembargables las rentas, cesiones y*

²⁶¹ Sentencia C-478 de 1992.

²⁶² Sentencia C- 685 de 1996.



participaciones incorporadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, así como los bienes y derechos de las Entidades que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de las Entidades respectivas, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. El incumplimiento de este mandato será causal de mala conducta.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente Artículo, so pena de mala conducta”.

El artículo 4 del Decreto Distrital 777 de 2019, Reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, preceptúa frente a la inembargabilidad de recursos públicos:

“En virtud de la Ley 715 de 2001, la Ley 1564 de 2012 y del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, son inembargables las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto Anual, en el Presupuesto Anual de los Fondos de Desarrollo Local y los recursos del Sistema General de Participaciones.

En todo caso, el servidor público que reciba una orden de embargo sobre estos recursos está obligado a solicitar al día hábil siguiente a su recibo a la Secretaría Distrital de Hacienda — Dirección Distrital de Presupuesto, constancia sobre la naturaleza pública de los recursos de conformidad con la normatividad vigente. Frente a los Fondos de Desarrollo Local esta constancia se expedirá sobre los recursos de las transferencias efectuadas por la Administración Central.

La solicitud de constancia de inembargabilidad debe indicar: el despacho judicial que profirió las medidas cautelares, el tipo de proceso, las partes involucradas, la procedencia presupuestal y si son de naturaleza pública los recursos a los cuales se dirige la orden de embargo”.

En el Régimen Presupuestal de las Empresas Distritales, Decreto Distrital 662 de 2018, en su artículo 65, modificado el artículo 68 del Decreto Distrital 777 de 2019, establece:

“Inembargabilidad. *Las transferencias efectuadas por la Administración Central y los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo. En los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de Caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores.*

En caso de que se llegare a efectuar un embargo de estos recursos, el servidor público que reciba dicha orden está obligado a solicitar la constancia sobre la



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

naturaleza de estos a la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, el día hábil siguiente a su recibo.

La solicitud de constancia de inembargabilidad debe indicar: el despacho judicial que profirió las medidas cautelares, el tipo de proceso, las partes involucradas, la procedencia presupuestal y si son de naturaleza pública los recursos a los cuales se dirige la orden de embargo.

Parágrafo. *Para el caso de certificaciones de recursos públicos inembargables no cobijados por medida cautelar de embargo, los Representantes Legales de estas entidades distritales, podrán certificar de oficio a las instituciones financieras sobre la naturaleza pública y el carácter inembargable de sus recursos. En similar sentido, cuando exista orden de embargo para los recursos diferentes a las transferencias, será el Representante Legal quien emitirá la certificación correspondiente”.*

De conformidad con lo establecido por este principio las rentas, cesiones y participaciones incorporadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital son inembargables, luego tal inembargabilidad debe extenderse a los recursos que percibe el Distrito Capital del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, que provienen de la Nación mediante el mecanismo de transferencias. Así mismo, dispone que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en dicha norma, lo que se considera causal de mala conducta.

El Título V de la Ley 1530 de 2012, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, constituye el cuerpo reglamentario del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías - SGR, a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la misma. En dicho Título se definen los componentes del SGR, los cuales son el Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR y el Presupuesto del SGR, y se señalan los principios que regirán el SGR: planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.

Al definir la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1989, el juez constitucional, en Sentencia C-546 de 1992, afirmó que *“Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana”.*

A pesar de lo señalado por la norma que busca proteger los recursos públicos de embargos judiciales, este principio ha sido objeto de discusión frente al cumplimiento de sentencias judiciales, surgiendo así un enfrentamiento entre la jerarquía de la ley y los mandamientos



judiciales contenidos en las sentencias judiciales proferidas en contra de las entidades estatales.

La inembargabilidad no solamente se deriva del querer proteger los recursos públicos de posibles embargos, sino de no incurrir en ordenaciones de gastos que no fueron tenidos en cuenta dentro del presupuesto, toda vez que el citado principio de inembargabilidad no es óbice para que no se adelanten procesos y se condene a las entidades públicas, lo cual puede resultar que la apropiación en el rubro de sentencias judiciales sea insuficientes para el pago de la correspondiente condena, en cuyo evento se deben realizar los correspondientes traslados presupuestales a fin de proceder al pago de la correspondiente sentencia dentro de los términos que consagra el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

La Corte Constitucional prevé una excepción a este Principio: *“El derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado Social de Derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto. En aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, surgidas de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, surgidas de las obligaciones laborales, sólo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación, este será embargable en los términos de la ley”*.

263

Es de resaltar que el experto Juan Camilo Restrepo²⁶⁴, menciona que, *“(…) la inembargabilidad se aplica no solamente a las rentas presupuestales sino también a los bienes y a los derechos de los órganos que conforman el presupuesto nacional. Se entiende comprendido todos los bienes del patrimonio público, incluidos los de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil.”*

1.9 Principio de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁶⁵ explica que, *“existen tres grandes frentes que atender para preservar una situación fiscal sostenible: el primero, y más obvio, la consecución de recursos; el segundo, la disciplina en el gasto, y el tercero, la calidad de éste. Preservar la sostenibilidad fiscal requiere que los tres componentes vayan de la mano. Esto debe ser una prioridad para cualquier país, puesto que una sana situación fiscal es lo que permite que una sociedad pueda cumplir con la obligación de defender los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Sin un flujo sostenible de recursos, el cumplimiento de esta obligación sería una tarea muy difícil. Por eso, entre otras acciones, el Gobierno promovió en el Congreso una reforma constitucional, para que el criterio de sostenibilidad fiscal se considere en todas las acciones del Estado; en los fallos de la justicia, en las leyes que aprueba el Congreso, en las decisiones del Ejecutivo. Propuesta de reforma acogida positivamente por el Congreso de la República”*.

²⁶³ Sentencia C-017 de 1993.

²⁶⁴ Juan Camilo Restrepo, “Derecho presupuestal colombiano”, 2° edición, Legis, 2014.

²⁶⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público “Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano”, 2019



Mediante el Acto Legislativo 3 del 2011, que modifica el artículo 334 Constitucional, se instauró el principio o marco de sostenibilidad que busca garantizar a futuro derechos económicos, sociales y culturales, este principio pretende protegerlos para las generaciones presentes y futuras, de tal manera que las demandas e intereses actuales no agoten los recursos, convirtiendo en inalcanzables los derechos para las generaciones futuras y desplazando el pago de la deuda pública a dichas demandas e intereses.

Por su parte el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011, *“Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”*, cuyo objeto es expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país, modificó el artículo 8 de la Ley 179 de 1994, así: *“Sostenibilidad y estabilidad fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”*.

Es decir, el Principio de la Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal reemplaza el principio presupuestal de homeostasis presupuestal previsto inicialmente por el artículo 8 de la Ley 179 de 1994, el cual preveía que el crecimiento real del Presupuesto de Rentas debería incluir la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, así mismo debía guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no generara desequilibrio macroeconómico.

Con la adopción del nuevo principio en la presupuestación colombiana se busca de una parte adecuar las finanzas públicas a los requerimientos internacionales y promover el buen manejo de las mismas, en corto y mediano plazo. De otra parte, el goce efectivo de los derechos constitucionales para las generaciones presentes y futuras a partir de la sostenibilidad y las reglas fiscales.

Es del caso señalar que a las entidades territoriales no le es aplicable esta regla fiscal toda vez que ellas cuenta con sus propias reglas fiscales como son las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, las cuales han permitido mejorar la situación de las finanzas territoriales en los últimos veinte años, por la tanto la regla fiscal que establece la Ley 1473 de 2011 le es aplicable al Gobierno Nacional Central.

Así es del caso mencionar que este principio se relaciona con el incidente de impacto fiscal, procedimiento que busca que las sentencias judiciales se modulen, difieran o modifiquen cuando estas causan impacto fiscal en las finanzas públicas.



2. FACULTAD PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

2.1 Competencia de las entidades territoriales para expedir sus normas orgánicas en materia presupuestal

a. Las normas orgánicas del presupuesto territorial pueden ser diferentes a las normas nacionales

La Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto han facultado al órgano de representación de las entidades territoriales (Asamblea o Concejo) para expedir sus normas orgánicas de presupuesto del nivel central y al Gobierno (Gobernador o Alcalde con sus respectivos Secretarios de Hacienda) para expedir el de las empresas.

Esta facultad implica que las autoridades territoriales pueden expedir normas diferentes a las de la Nación, puesto que deben ser adecuadas a las autoridades y a las condiciones de la correspondiente entidad territorial.

De igual manera, los Gobiernos (nacional y territoriales) para expedir las normas orgánicas de sus respectivas empresas públicas, deben adoptar normas diferentes a las normas orgánicas del nivel central, en consideración a su exposición a la competencia de mercado y a sus dinámicas propias las cuales son ajenas al ciclo político de 4 años de gobierno.

La Constitución Política y las normas orgánicas hubieran podido someter a las entidades territoriales a las mismas normas nacionales y a la reglamentación del Gobierno Nacional, sin embargo, consideraron priorizar su autonomía y la necesidad de adaptar dichas normas de manera razonable a sus condiciones.

Esta capacidad de las entidades territoriales las responsabiliza de la calidad de normas que expiden, en cuanto al sometimiento a la Constitución Política, a los principios y disposiciones de la ley orgánica que les sean pertinentes y al buen uso de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

b. Las normas que otorgan competencia territorial permiten adaptar y seguir las nacionales en lo pertinente

Las normas que otorgan las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propias normas orgánicas en materia presupuestal no exigen que sean idénticas a las normas nacionales:

Constitución Política.

*“Artículo 313. Corresponde a los concejos:
(...)”*



5. **Dictar las normas orgánicas del presupuesto** y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”. (Negrilla fuera del texto)

“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, **la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.**” (Negrilla fuera del texto))

“Artículo 353. **Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.**” (Negrilla fuera del texto)

Los artículos 322 y siguientes de la Carta Política habilitan un régimen especial para el Distrito Capital, el cual fue desarrollado mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, que igualmente facultó al Concejo Distrital para la expedición del Estatuto Orgánico Presupuestal.

Decreto Ley 1421 de 1993.

“Artículo. - 12. Atribuciones. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

4. **Dictar las normas orgánicas del presupuesto** y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”. (Resaltado fuera del texto)

Artículo. - 136. **Normas orgánicas.** *El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, y de conformidad con la Constitución Política y la Ley Orgánica del Presupuesto, regulará lo relacionado con la programación, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto distrital y de los fondos de desarrollo local.* (Negrilla fuera del texto)

Esta competencia propia de las entidades territoriales fue reiterada por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto Nacional 111 de 1996:

“Artículo 109. **Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.** Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (Negrilla fuera del texto)



c. Autonomía territorial

El otorgamiento explícito de la capacidad de los órganos de representación (asambleas y concejos) y de los Gobiernos (gobernadores y alcaldes) de regular los aspectos presupuestales en su entidad territorial, corresponde al desarrollo de la autonomía territorial prevista en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991.

La Carta Política contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales.

Este criterio ha sido expuesto por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-072 de 2014:

*“(...) También ha precisado la jurisprudencia constitucional el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por **“el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.”** En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario. Lo cual realza de manera importante la búsqueda de un equilibrio entre dicha idea de Estado Unitario y las garantías de Autonomía Territorial según las cuales **la ley no está autorizada para vaciar de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales fijada en el artículo 287 C.P., por lo que le está vedado al Legislador establecer normas que “limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”.** (Negrilla fuera de texto)*

En materia presupuestal, en la Sentencia C- 478 de 1992 la Corte Constitucional señaló:

*“(...) El modelo de autonomía presupuestal acentuada tendría **su principal expresión en la capacidad de expedir, con independencia de cualquier influencia nacional, sus propias normas orgánicas de presupuesto,** es decir, ordenanzas orgánicas de presupuesto departamental (Art. 300-5 C.P./91) y **acuerdos orgánicos del presupuesto municipal (Art. 313-5 C.P./91)** que incluirían los principios que gobernarían la elaboración del presupuesto anual en cada ente territorial. Esta sería la principal señal o expresión de autonomía presupuestal. Los principios que gobiernan el proceso presupuestal han sido dictados siempre desde la esfera nacional hasta 1991. **Las disposiciones de los arts. 300-5 y 313-5 de la Constitución, abren la posibilidad de que sean dictados por los entes territoriales que los van a aplicar. Así, las autoridades***



locales tendrían, por primera vez, el control de todo el proceso presupuestal". (Negrilla fuera de texto)

Este mismo criterio ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁶⁶:

“Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico No. 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (CP. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (CP. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.”

Esta posición jurisprudencial es tomada recientemente como referente por el mismo Departamento Nacional de Planeación en el documento “*Bases para la gestión del Sistema Presupuestal del Sistema Territorial*” (2017):

“La implementación de las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto debe necesariamente consultar el caso concreto de cada entidad territorial. Teniendo presente la vocación de unificación que tiene el Estatuto, hay que aclarar que les asiste a las entidades territoriales, en virtud del principio de autonomía territorial, la facultad de expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (artículo 300-5 y 313-5 de la Constitución Política de Colombia).”

Al respecto, el Consejo de Estado en Fallo 00987 del 1° de febrero de 2018, manifestó:

“(…) sí es procedente que las entidades territoriales acuerden vigencias futuras excepcionales, en primer lugar, en reconocimiento de la autonomía que la Constitución Política les concede, que les permite adaptar tales normas en sus estatutos orgánicos del presupuesto en tanto que se ajusten a la organización, normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales, lo que ocurre en este evento, y en segundo lugar, como garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación en esta materia, al existir elementos de coincidencia en aspectos relevantes como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal.

En efecto, en el estudio que antecede se realizó una interpretación sistemática de la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular de los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111 de 1996

²⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1072 de 2002 MP: Eduardo Montealegre Lynett.



*contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dejó en claro que las entidades territoriales **son competentes para ajustar las normas orgánicas del presupuesto nacional, por lo cual pueden acordar vigencias futuras excepcionales en sus respectivos ámbitos locales.(...)*** (Negrilla fuera de texto)

2.2 Competencia para expedir las normas orgánicas de presupuesto de sus empresas y sociedades

El Estatuto Orgánico de Presupuesto ha facultado al Gobierno para expedir las normas presupuestales de sus respectivas empresas desde el Decreto Nacional 294 de 1973, toda vez que no hace parte del Presupuesto Nacional ni del Presupuesto General de la Nación:

“Decreto 294 de 1973 “Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación”

“Artículo 2°. El Presupuesto General de la Nación será instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y en los planes de inversiones públicas, y será presentado de manera que indique las funciones, programas, y proyectos del Gobierno Nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto.

*Parágrafo. **El Presupuesto de los Establecimientos Públicos Nacionales es parte del Presupuesto General de la Nación junto con el Presupuesto Nacional, y por lo tanto ambos deben ser expedidos por el Congreso.***

Las empresas Comerciales e Industriales del Estado deben enviar por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sus estados financieros al Congreso, antes de la fecha que prescriban los documentos”.
(Negrilla fuera del texto)

Manteniendo esta diferenciación de las empresas con el resto de las entidades públicas, el artículo 2 de la Ley 38 de 1989, Ley Orgánica de Presupuesto, las excluyó del Presupuesto Nacional y del Presupuesto General de la Nación. Este artículo actualmente está compilado como artículo 3º del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional:

“Artículo 3o. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

*El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, **con excepción de los establecimientos públicos, las***



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione. (Negrilla fuera del texto)

El artículo 96 de dicho Estatuto, facultó al Gobierno Nacional para expedir el Estatuto Presupuestal de las Empresas del orden nacional.

“Artículo 96. A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, les son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad.

Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.” (Negrilla fuera del texto)

Con fundamento en tales normas orgánicas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional 115 de 1996, “*Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado*”. Estas disposiciones se complementaron a través de los Decretos Nacionales 4336 de 2004 y 4730 de 2005, los cuales fueron finalmente incorporados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, Artículo 2.8.3.1. y ss.

De igual manera, para el Distrito Capital, los artículos 2, 74 y 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, facultaron al Gobierno Distrital para expedir el Estatuto Orgánico de las Empresas del orden distrital:

“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.*

El Presupuesto General del Distrito incluirá el Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local y el Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, del Distrito Capital.



Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras del Sector Público Distrital y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A los Fondos de Desarrollo Local, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las Normas y principios que sobre los mismos contenga el presente Estatuto.

En lo demás se regirán por las regulaciones que expida el Gobierno Distrital, sus respectivas Juntas Directivas y el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- (Acuerdo 24 de 1995, art. 2º). (Negrilla fuera de texto)

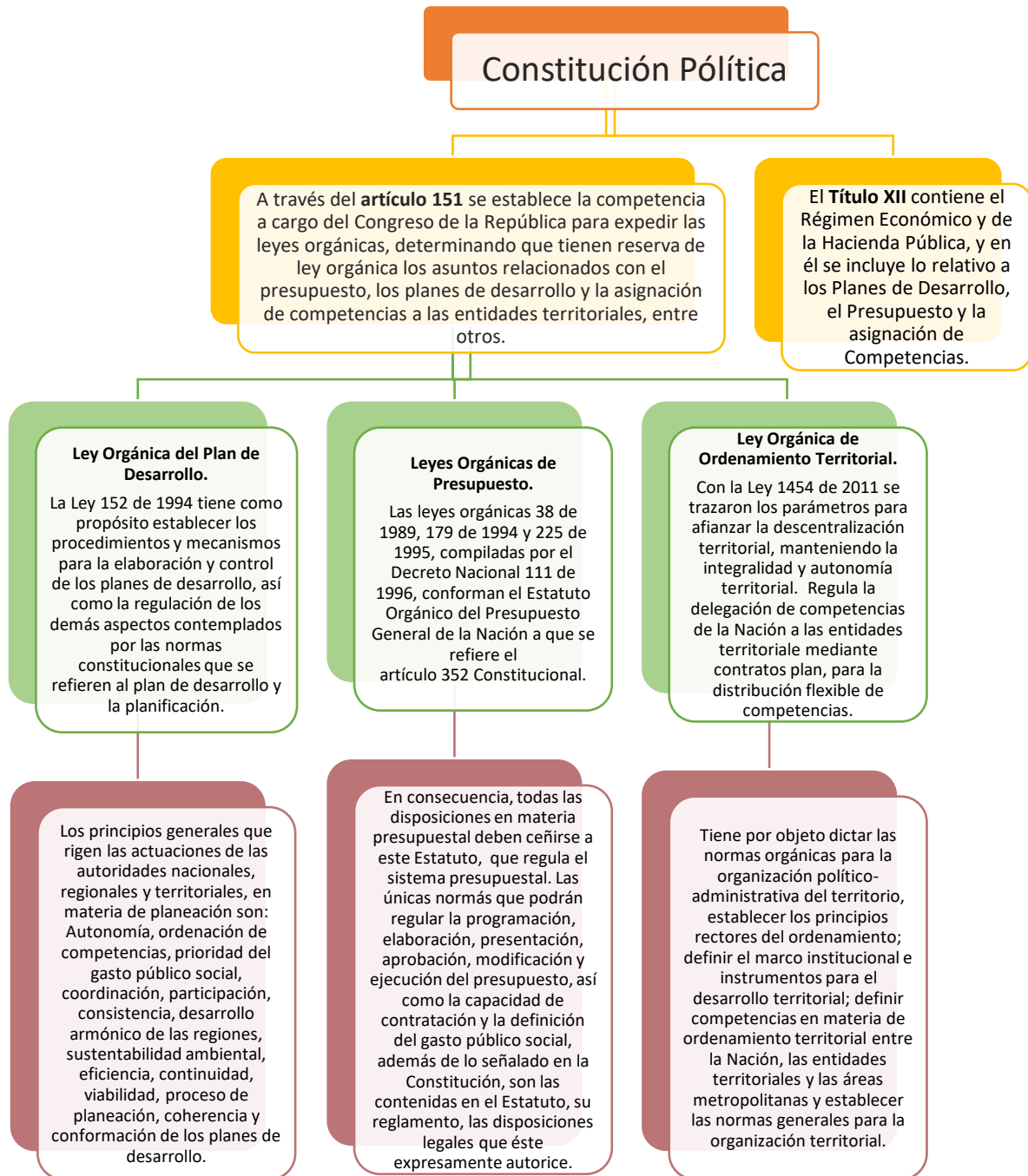
“Artículo 74º.- Del Régimen Presupuestal. A las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, les son aplicables los principios presupuestales contenidos en este Estatuto con excepción del de inembargabilidad.

Le corresponde al Gobierno Distrital establecer las directrices y controles que estos Órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los Presupuestos al CONFIS, así como la inversión de sus excedentes. (Acuerdo 24 de 1995, art. 65º)(Negrilla fuera de texto)

En conclusión, el Gobierno Distrital tiene la competencia de expedir la reglamentación del Estatuto Orgánico del Distrito Capital y expedir el Estatuto Orgánico de Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, en el marco de lo establecido por los artículos 313 y 352 de la Constitución Política, el numeral 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y los artículos 2, 74, 76 y 102 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

3. NORMAS ORGÁNICAS PRESUPUESTALES

Las normas orgánicas presupuestales tienen origen Constitucional, de conformidad con lo previsto por el artículo 151 y el Título XII, en los que se dispone que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir leyes orgánicas para reglamentar las materias relativas al funcionamiento del Congreso y de cada una de las Cámaras, la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el plan general de desarrollo, y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. El ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a estas leyes orgánicas.



Según se ha precisado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁶⁷:

“Las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente

²⁶⁷ Sentencia No. C-337 de 1993.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan.

(...)

Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151).

La importancia de estas leyes es la que justifica que sean limitadas sólo a los temas que le asigne la Constitución”.

Asimismo, se ha señalado frente a las leyes orgánicas del presupuesto y del plan de desarrollo:

“Ley orgánica del presupuesto. - Los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.

(...)

Ley orgánica del plan. - Naturaleza. La ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes - incluso las orgánicas. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo



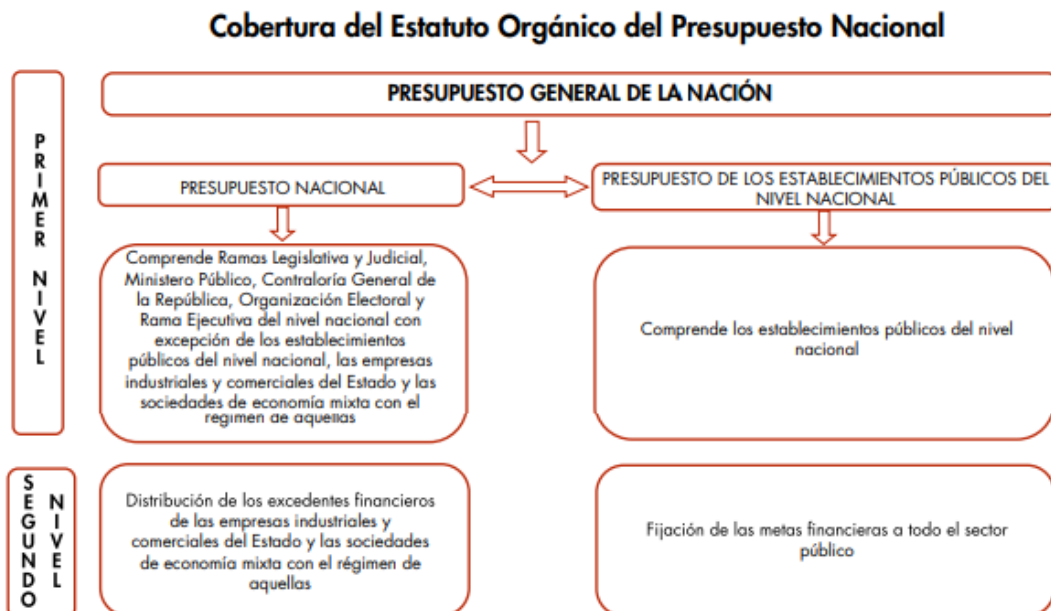
Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades."²⁶⁸

De acuerdo con lo expuesto, las leyes anuales de presupuesto que se expiden por parte del Congreso de la República deben sujetarse integralmente a la ley orgánica del presupuesto, así como los presupuestos oficiales deberán ajustarse a los planes que se expidan en desarrollo de la ley orgánica del plan.

3.1 Cobertura del Estatuto Presupuestal

El Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996, dispone en su artículo 3 que la cobertura consta de dos niveles a saber: un primer nivel correspondiente al presupuesto general de la Nación que comprende a los establecimientos públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional (ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral y la rama ejecutiva del nivel nacional).

Un segundo nivel que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.



Fuente: Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁶⁹

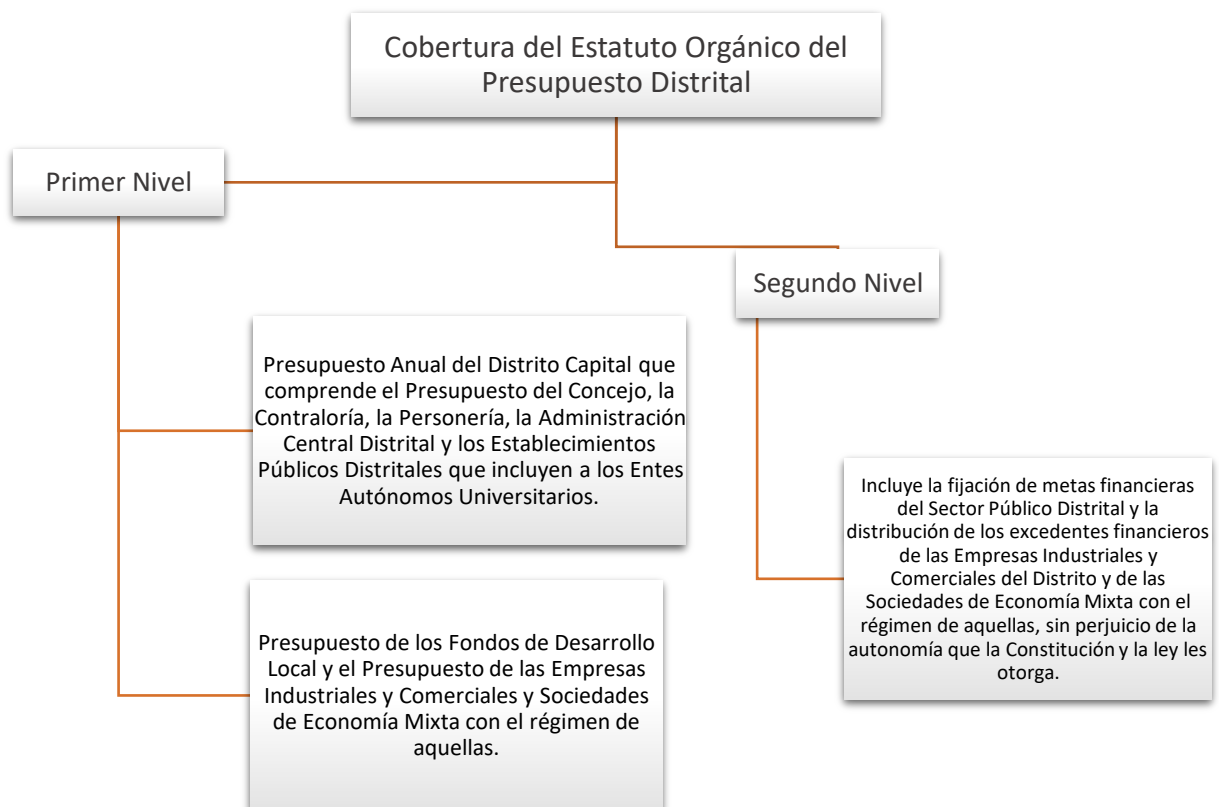
²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial – DNP 2017.



Bogotá expidió su propio Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996. En su artículo 2 se señala que consta de dos niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital el que a su vez comprende el presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central compuesta por todas las secretarías, departamentos administrativos y las unidades administrativas; los establecimientos públicos y el ente autónomo universitario.

No obstante, se precisa que a los Fondos de Desarrollo Local, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las normas y principios que expresamente sobre los mismos contenga el Estatuto. En lo demás se regirán por las regulaciones que expida el Gobierno Distrital, sus respectivas Juntas Directivas y el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal.



En desarrollo de lo anterior, el Gobierno Distrital facultado en el marco de las competencias de lo establecido por los artículos 313 y 352 de la Constitución Política y los artículos 2 y 74 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, expidió



el Decreto Distrital 662 de 2018²⁷⁰, norma que se constituye como el marco normativo que regula el proceso presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, cuyo ámbito de aplicación comprende:

“Artículo 1°. Contenido y campo de aplicación. El presente Decreto constituye el reglamento que regula el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas vinculadas al nivel central, Empresas Sociales del Estado o Empresas Distritales no financieras, a que se refiere el artículo 2° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto Distrital 714 de 1996.

Dentro de estas empresas se encuentran: Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) societarias y no societarias, Sociedades Públicas, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de EICD, Sociedades Limitadas o por Acciones Públicas del orden Distrital sujetas al régimen de EICD, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y, Empresas Sociales del Estado (ESE) constituidas como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden Distrital”.

Es de resaltar que el artículo 67 del Decreto 662 de 2018 prevé una transición:

“Artículo 67. Transición. Las Empresas que no se rijan por lo dispuesto en este Decreto, pero que por variaciones en su capital cambien su régimen jurídico en el transcurso de la vigencia fiscal y que en virtud de ese cambio se encuentren cobijadas en el ámbito de aplicación del presente Decreto, seguirán aplicando el presupuesto inicialmente aprobado por el órgano societario competente hasta culminar la vigencia.

Las nuevas actuaciones en materia presupuestal, incluidos informes y el cumplimiento de indicadores, serán realizados bajo el régimen presupuestal público aplicable a las empresas distritales”.

De igual forma en virtud de los artículos 2 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, el Gobierno Distrital expidió el Decreto Distrital 372 de 2010²⁷¹ que regula el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local FDL, por ello todas las disposiciones en materia presupuestal y en especial lo relacionado con la elaboración, programación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto de los FDL deben ceñirse a lo establecido en ese Decreto.

A continuación, se relacionan los conceptos emitidos por la Dirección Distrital de Presupuesto y la Dirección Jurídica de Hacienda referentes a la cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

²⁷⁰ “Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales”.

²⁷¹ Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L.



2018EE75313 del 8/05/2018, 2017EE287584 del 21/11/2017

•Dirección Distrital de Presupuesto - SDH

2018IE29258 del 2/11/2018, 2017EE59127 del 24/03/2017, 2016EE161275 del 1/11/2016, 2016EE68538 del 4/05/2016 y 2016EE22612 del 3/03/2016

•Dirección Jurídica - SDH

Ciclo presupuestal del distrito capital

CICLO PRESUPUESTAL	ETAPAS
<p>PROGRAMACIÓN</p> <p>Fase macro de determinación de espacios fiscales consistentes con el comportamiento esperado de la economía y su articulación para delimitar la programación micro, aprobación por el Concejo de la ciudad y desagregación requerida para su ejecución.</p>	<p>Reglas Fiscales: “<i>Con posterioridad a la implementación de las reglas fiscales subnacionales en Colombia se ha evidenciado una racionalización de los gastos, una reversión del déficit fiscal, una reducción de la deuda y un avance en el aprovisionamiento del pasivo pensional</i>”.²⁷²</p> <p>Ley 617 de 2000 (gasto): Racionalización de los gastos de funcionamiento generando espacios para financiar parte de la inversión con recursos propios, con lo cual no se ejercerían presiones adicionales sobre el saldo de la deuda. Cuando se incumplen con los límites, se debe adelantar un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr los porcentajes autorizados.</p> <p>Ley 358 de 1997 (Ley de semáforos) (Deuda) De acuerdo con el artículo 2.º de citada Ley, existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda del Distrito Capital no superan el 40% del ahorro operacional. Si el Distrito Capital se ajusta al indicador de solvencia puede endeudarse, asume los gastos para garantizar su operación administrativa, cuenta con el ahorro corriente suficiente para cubrir los intereses de deuda y financiar algunos gastos no recurrentes de inversión, al tener liquidez puede contratar nuevas operaciones de crédito como quiera que evidencia capacidad de pago.</p> <p>Ley 819 de 2003: La consecución de las metas de superávit primario (Superávit fiscal, excluidos los intereses de deuda pública) es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad de la deuda en el tiempo.</p> <p>Ley 549 de 1999: El Distrito Capital deber cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los</p>

²⁷² Chamorro Narváez, R. A., & Urrea Bermúdez, A. F. (2016). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. Cuadernos de Economía, 35(67), 207-251. doi:10.15446/cuad.econ.v35n67.52461.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

		porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Para este efecto, se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado y demás entidades del nivel territorial.
	Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP	Es la principal herramienta de planeación fiscal para el análisis de las finanzas públicas distritales. Este presenta los hechos más relevantes de la actividad económica y fiscal de la ciudad para un período de diez (10) años, consistentes con los supuestos macroeconómicos, el presupuesto, la meta de superávit primario y el nivel de endeudamiento público, estableciendo el balance primario requerido para garantizar la sostenibilidad fiscal del Distrito Capital, la estrategia fiscal para lograrlo, la exposición del contexto macro, presentación de resultados y avances de la política fiscal.
	Plan Distrital de Desarrollo (1) Plan Plurianual de Inversiones Públicas	Se fija mediante Acuerdo del Concejo Distrital y presenta las políticas y compromisos del gobierno electo para sus 4 años. De este hace parte el Plan Plurianual de Inversiones que cuantifica las políticas y compromisos a realizar por parte del Gobierno Distrital.
	Anteproyecto de presupuesto	Con base en las normas orgánicas de presupuesto, las entidades presentan sus solicitudes iniciales de presupuesto. Estas son agregadas por la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto y presentadas al Concejo Distrital como referente inicial para la discusión del proyecto de acuerdo anual de presupuesto que se presenta formalmente el 3 de noviembre. El Confis Distrital Aprueba los anteproyectos de presupuesto de la Administración Central, de los Establecimientos Públicos y de los Entes Universitarios Autónomos, antes de someterlos a consideración del Concejo Distrital.
	Proyecto de presupuesto Anual	Corresponde al Gobierno Distrital preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito Capital con base en los anteproyectos que le presenten las Entidades que lo conforman, a partir de los instrumentos anteriores, cumplimiento de las leyes y fallos judiciales que se presenta a



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

		<p>consideración del Concejo Distrital para que sea fijado por Acuerdo Distrital.</p> <p>El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el Proyecto de Presupuesto.</p>
	Acuerdo Anual de Presupuesto (2)	<p>Expedido por el Concejo de Bogotá para los órganos que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital (artículo 2 del Decreto 714 de 1996), distinguiendo el total de los ingresos y gastos en sus principales conceptos.</p> <p>Más adelante se desarrolla este instrumento de programación del ciclo presupuestal.</p>
	Decreto de liquidación del presupuesto	<p>Corresponde al Gobierno Distrital dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto Anual del Distrito Capital. En su preparación la Secretaría de Hacienda Dirección Distrital de Presupuesto, observará las siguientes pautas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tomará como base el Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno a consideración del Concejo Distrital.2. Insertará todas las modificaciones que se le haya hecho en el Concejo Distrital.3. Este Decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo. <p>Se constituye en la base para el proceso de ejecución durante la vigencia fiscal para el cual fue aprobado.</p>
	Distribución	<p>Conjunto de actos administrativos a cargo de los órganos ejecutores del presupuesto anual, los cuales, en ámbito de su autonomía presupuestal, desagregan las autorizaciones en los rubros requeridos para su ejecución</p>

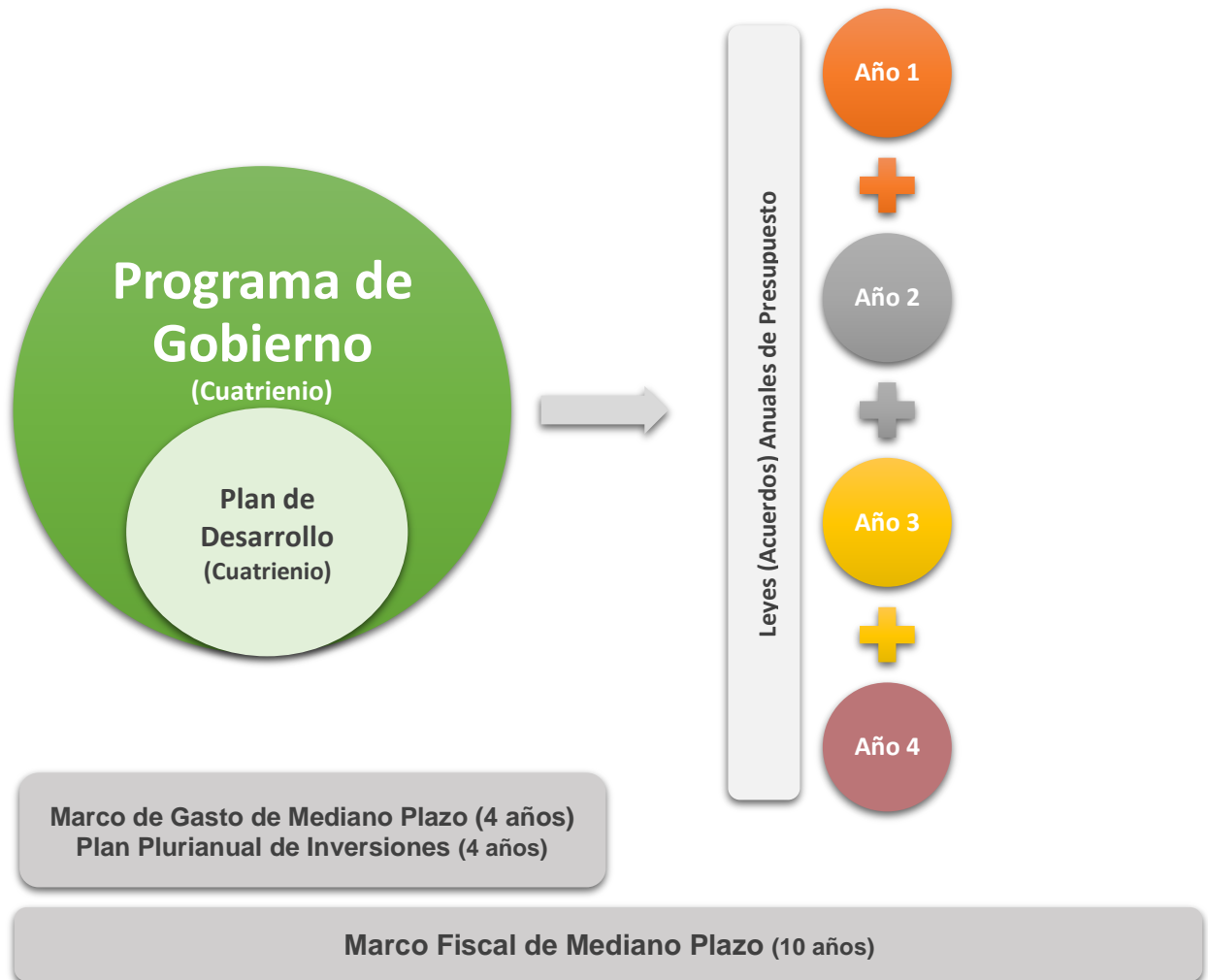
4. INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

Como se expone en el texto *“Justicia Sectorial”*²⁷³ la institucionalidad del gasto público inicia con la figura del Plan de Desarrollo, el cual *“...debe recoger las obligaciones del Estado dispuestas en la Constitución Política, el programa de gobierno del candidato ganador, y los asuntos coyunturales relevantes (p. ej., ola invernal), obteniendo el documento público*

²⁷³ PAZOS GALINDO, Leonardo. Serie de Derecho Económico, La Regulación Económica. Universidad Externado de Colombia. Marzo, 2013.



que prioriza el gasto de inversión para el cuatrienio del respectivo gobierno.” Como otros instrumentos de planeación, se cuenta con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, formulado a diez años y ajustado anualmente, con el Marco de Gasto de Mediano Plazo²⁷⁴ (4 años) para la Nación y con el Plan Plurianual de Inversiones (4 años), para las entidades territoriales, que comprende la anualización de los recursos financieros que se destinarán para la financiación de los programas identificados en la parte estratégica del plan de desarrollo²⁷⁵. A partir de allí, se tiene la norma anual de presupuesto.



4.1 Plan de Desarrollo

El Plan de Desarrollo es una herramienta de planeación que permite proyectar las estrategias necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, a partir de la estructuración de una estrategia económica, que debe responder a variables

²⁷⁴ El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3837.pdf>

²⁷⁵ <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/preguntas-frecuentes>



que implicarán la adopción de medidas de financiamiento en los presupuestos anuales²⁷⁶. Esta herramienta no debe ser de carácter rígido, en tanto su ejecución depende de factores jurídicos, técnicos y financieros y por lo tanto, se consideran indicativos. Así lo ha interpretado la Corte Constitucional en sentencia C – 015 de 1996:

“El Plan Nacional de Desarrollo. Su papel en términos constitucionales

[...]

Desde luego, la obligatoriedad de la Ley del Plan no puede entenderse en términos absolutos, en cuya virtud se congelen las partidas y recursos aprobados e incorporados en ella, pues los cálculos efectuados en su momento pueden resultar inexactos con el transcurso del tiempo, lo cual hace necesaria su adaptación por el legislador a las reales circunstancias que surjan en los respectivos períodos anuales, por lo cual la Carta autoriza que en los presupuestos se aumenten o disminuyan tales rubros, desde luego -considera la Corte- en términos razonables que no impliquen la desfiguración o eliminación del sentido fundamental de los planes adoptados.” (Negrillas y subrayas no son del texto).

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución Política de 1991 los Planes de Desarrollo deben contar con dos componentes esenciales: i) la parte general y ii) el plan de inversiones.

La parte general contiene los propósitos, metas y prioridades de la acción estatal, y se encuentra temática, teleológica y sistemáticamente relacionada con el plan programático de gobierno del alcalde electo. Los componentes de la parte general del PD están descritos en el artículo 5 de la Ley 152 de 1994 así:

1. Los objetivos de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
2. Las metas de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos
3. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido

Por otro lado, el plan de inversiones contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y la proyección de los recursos financieros para su ejecución (proyección de costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos).

En el caso particular del Distrito Capital, el Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., adoptado mediante el Decreto 1421 de 1993, en su artículo 12 señala que el plan de inversiones que hace parte del plan de desarrollo contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y la determinación de los recursos financieros

²⁷⁶ Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de mayo de 2002. Consejera ponente: Susana Montes de Echeverri.



requeridos para su ejecución, asociados a las fuentes de ingreso con que se proyecta financiar.

Adicionalmente, se debe señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido la existencia de un tercer componente de los planes de desarrollo, conocido como “disposiciones instrumentales”, entendidas como “*normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas, por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo*” (Sentencia C-363, 2012)

4.2 Acuerdo Anual de Presupuesto

Ahora bien, bajo el marco del Plan de Desarrollo se elabora (i) el *Plan Operativo Anual de Inversiones*²⁷⁷, en donde se determina que proyectos y programas del PD serán ejecutados durante la vigencia fiscal, y (ii) el *proyecto de presupuesto anual*²⁷⁸, por medio del que se estiman los ingresos de la entidad territorial durante la respectiva vigencia fiscal – presupuesto de rentas- y se autoriza el tope máximo de gasto a la misma distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio a la deuda pública y gastos de inversión – presupuesto de gastos. Estos instrumentos a su vez deben tomar como base para su elaboración la observancia de las metas financieras establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan financiero.

El Plan Operativo Anual de Inversiones es un anexo del Proyecto de Presupuesto y su elaboración debe fundamentarse en el Banco Local de Programas y Proyectos, que es una herramienta administrada por la Secretaría Distrital de Planeación (artículo 13 Decreto 372 de 2010), de acuerdo con los procedimientos que defina para la elaboración del presupuesto de inversión local. Los Proyectos de Inversión que se incluyan en el Presupuesto, deberán estar inscritos y/o registrados en el Banco Local de Programas y Proyectos administrado por la Secretaría Distrital de Planeación SDP, de acuerdo con lo establecido en el Inciso tercero del Artículo 25 del Decreto 372 de 2010 y el Decreto Distrital 449 de 1999.

Adicionalmente, el artículo 24 del Decreto 714 de 1996²⁷⁹, establece que, el POAI debe ser aprobado por el CONFIS, luego de ser elaborado por la Secretaría Distrital de Hacienda en conjunto con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en la meta de inversión para el Distrito Capital establecida en el *Plan Financiero*, que es un instrumento de planificación financiera que tiene como base las operaciones efectivas,

²⁷⁷ Decreto Distrital 714 de 1996. Artículo 6: *Del Plan Operativo Anual de Inversiones*. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, entidades y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan de Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Distrital.

²⁷⁸ Decreto Distrital 714 de 1996. Artículo 7: *Del Presupuesto Anual del Distrito*. Es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

²⁷⁹ “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital”.



tomando en consideración las proyecciones de ingresos, gastos, el resultado fiscal esperado y su financiación²⁸⁰.

Es importante resaltar en este punto que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que es procedente modificar el Plan de Inversiones de acuerdo al comportamiento real de las proyecciones económicas que lo sustentan:

“La tesis según la cual es viable modificar o hacer ajustes al plan de inversiones, según el comportamiento real de las proyecciones realizadas en el mismo, se encuentra plenamente sustentada tal y como se expresó a lo largo del concepto, en la naturaleza misma de los planes de desarrollo. Esta es la razón para que los planes en general contemplen disposiciones de carácter general que permiten la adecuación de fuentes, tal es el caso del plan de desarrollo vigente para el Distrito Capital, adoptado mediante el Decreto 440 de 2001, el cual prevé, en su artículo 45, la posibilidad de contar con otras fuentes de ingreso, dejando abierta la posibilidad de buscar fuentes alternas de recursos adicionales, a través de convenios de cooperación y participación del sector privado”²⁸¹.

Ahora bien, con base en estos instrumentos la Secretaría Distrital de Hacienda determina la cuota global de gasto asignada a cada entidad responsable, distribuida entre los agregados de funcionamiento, deuda e inversión, con la discriminación de las fuentes de financiamiento.

A partir de esta cuota, las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito deben presentar ante la Secretaría Distrital de Hacienda su respectivo proyecto de presupuesto²⁸². Con base en ello, la SDH debe preparar el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito Capital teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Proyecto de Presupuesto Anual debe contener la proyección de ingresos durante la vigencia fiscal y la autorización de gastos, distinguiendo entre los rubros de funcionamiento, servicio a la deuda pública e inversión.

Al respecto, es importante resaltar que dentro de los gastos de funcionamiento se debe contemplar el rubro destinado al pago de sentencias judiciales, que según varios pronunciamientos de la Dirección Distrital de Presupuesto²⁸³, el pago derivado del fallo de sentencia se debe atender con cargo al proyecto que originó la obligación principal si es producto de un proyecto de inversión específico, mientras que si es producto de un pleito

²⁸⁰ Artículo 5, Decreto Distrital 714 de 1996.

²⁸¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejera Ponente: Susana Montes de Echeverri. Bogotá D.C., mayo treinta (30) de dos mil dos (2002). Radicación número: 1358.

²⁸² Artículo 21, Decreto Distrital 714 de 1996.

²⁸³ Dirección Distrital de Presupuesto conceptos 2016EE13263, 2016EE9946, 2017EE66226, 2018EE33911, 2018EE420363.



surgido por cualquier otra actividad del Distrito, se debe atender con cargo al rubro de “sentencias judiciales

Ahora bien, anualmente, la Dirección Distrital de presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda realiza una proyección de ingresos “teniendo en cuenta el computo de las rentas sin tener en consideración los costos de su recaudo”²⁸⁴.

Para el año 2019 esta proyección se realizó teniendo en cuenta la evolución de cada uno de los rubros de ingresos, así:

“Las estimaciones de recaudo vegetativo se realizaron a partir de la revisión y el análisis del comportamiento histórico de cada rubro de ingreso, sus determinantes fundamentales (bases gravables, tarifas efectivas, sistema de liquidación) y la relación de los tributos con la actividad económica y variables institucionales, que puedan llegar a tener incidencia en su dinámica. Con respecto al componente de gestión, se utilizaron las proyecciones de la Dirección Distrital de Impuestos, sobre el recaudo asociado al desarrollo de acciones de fiscalización y cobro, estimadas dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos.”²⁸⁵

Para este estimativo se tuvo en cuenta cada uno de los ingresos corrientes de la Administración Central para 2018 y 2019. Adicionalmente, también se tienen en cuenta las transferencias y los recursos de capital.

Una vez consolidado el proyecto de presupuesto, el Gobierno Distrital debe presentarlo a consideración del Concejo Distrital por conducto de la Secretaría de Hacienda Distrital, durante los primeros tres (3) días de las sesiones ordinarias del mes de noviembre. A partir de allí, el Concejo tiene plazo hasta la media noche del 10 de diciembre de cada año para aprobar el respectivo proyecto, en caso de que no lo haga, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

Cuando se ha aprobado el proyecto de presupuesto anual, el Alcalde debe expedir su decreto de liquidación para la respectiva vigencia fiscal, con las apropiaciones de gastos que se ejecutaran en la vigencia de forma detallada.

Artículo 50º.- Del Decreto de Liquidación. *Corresponde al Gobierno Distrital dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto Anual del Distrito Capital. En la preparación de este Decreto la Secretaría de Hacienda Dirección Distrital de Presupuesto, observará las siguientes pautas:*

- 1. Tomará como base el Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno a consideración del Concejo Distrital.*
- 2. Insertará todas las modificaciones que se le haya hecho en el Concejo Distrital.*

²⁸⁴ Artículo 25, Decreto Distrital 714 de 1996.

²⁸⁵ Proyecto de Presupuesto 2019. Disponible en <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/libro%200.pdf>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

3. Este Decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

4.3 Armonización Presupuestal

La Ley 152 de 1994²⁸⁶ estipula respecto de la armonización del Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual vigente al sancionarse dicho Plan:

“Artículo 44. Armonización con los presupuestos. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.”

El Acuerdo Distrital 12 de 1994, “por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias” señala:

“Artículo 17º.- Presupuesto por Programas. Dentro del marco de la política económica en general y fiscal en particular, el Presupuesto Distrital, deberá expresar y traducir en apropiaciones, los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo.

Parágrafo. - Una vez presentado por parte del Alcalde Mayor el respectivo Plan de Desarrollo, la Administración podrá introducir al Presupuesto de la respectiva vigencia los correspondientes ajustes que se crean necesarios para cumplir lo establecido en el presente artículo.” (Resaltado fuera de texto)

Consecuente con las normas trascritas, el Acuerdo 63 de 2002²⁸⁷, modificado por el Acuerdo Distrital 190 de 2005, consagró:

“Artículo Primero. El Artículo 1 del acuerdo 63 de 2002, quedará así:

“Artículo 1. Armonización. Para los efectos del presente Acuerdo, se entiende por armonizar el proceso mediante el cual se ajusta el Presupuesto Anual, en ejecución, al nuevo Plan de Desarrollo aprobado para el período Constitucional correspondiente.

Parágrafo 1. El proceso de armonización presupuestal se realizará una vez se haya expedido el Plan de Desarrollo. Para tal efecto, el Alcalde Mayor deberá presentar a más tardar en las sesiones ordinarias del mes de agosto a consideración del Concejo de Bogotá el respectivo Proyecto de Acuerdo, de

²⁸⁶ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

²⁸⁷ “Por el cual se definen los procedimientos de armonización del presupuesto con los Planes de Desarrollo”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital." (Resaltado fuera de texto)

"Artículo 3º "Las modificaciones al presupuesto anual del Distrito Capital que se originen en el proceso de Armonización presupuestal, serán desarrolladas y aprobadas conforme a los establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital."

Según la definición dada por la citada norma, la armonización debe entenderse como un proceso consistente en revisar, determinar y si es del caso modificar el presupuesto de la vigencia, a través de los medios previstos en el artículo 63 a 66 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, es decir: adición, reducción, aplazamiento, traslado y cancelación de las apropiaciones.

En este sentido, el Concejo aprueba las adiciones al componente global de los gastos de funcionamiento, inversión y deuda y al Gobierno las demás actuaciones de modificación presupuestal.

Fijada esta regla de competencia, lo consecuente es seguir la reglamentación establecida para realizar dichas modificaciones por cada autoridad: Concejo y Gobierno.

Al respecto. el Decreto Distrital 396 de 1996, "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 24 de 1995 Estatuto Orgánico de Presupuesto de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital", dispuso:

*"Artículo 1. Las modificaciones al anexo del Decreto de Liquidación de los órganos y entidades que hace parte del presupuesto anual, incluidos los organismos de control, **que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto agregado de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión aprobados por el Concejo Distrital, se harán mediante Resolución expedida por el Jefe del órgano o entidad respectivo.** En el caso de los Establecimientos Públicos del Distrito, estas modificaciones al anexo del Decreto de Liquidación se harán por Resolución o Acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.*

Estos actos administrativos requieren para su validez previo concepto favorable de la Secretaría de Hacienda - Director Distrital de Presupuesto. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación Distrital." (Resaltado fuera del texto)

Asimismo, el Manual Operativo Presupuestal, adoptado mediante la Resolución N° SDH-000191 de 2017, estableció Proceso de armonización en dos fases distintas:

La primera:



“5.2. Traslados al interior del presupuesto de inversión de la entidad que no afectan el monto global aprobado por el Concejo de Bogotá: los saldos de apropiación no comprometidos se armonizan mediante traslados internos, que pueden ser reasignados o redistribuidos en los proyectos que, estos traslados se hacen atendiendo los procedimientos fijados en el Numeral 3.2.1.4.2.- “Traslados presupuestales internos””.

(...)

“3.2.1.4.2. Traslados Presupuestales Internos Son operaciones simultáneas que se realizan entre los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, sin que los agregados presupuestales se modifiquen, consisten en reducir un rubro presupuestal (contracrédito) que tiene saldo libre de afectación presupuestal para adicionar otro rubro (crédito).”

La segunda:

“Adiciones presupuestales: Se presenta cuando existe la necesidad de modificar las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Concejo de Bogotá porque existen recursos adicionales que las incrementan. Estas adiciones se realizarán atendiendo el procedimiento fijado en el numeral 3.2.1.1.-“Créditos Adicionales al Presupuesto”. Para el efecto, la entidad previamente deberá culminar su proceso de armonización interno y presentar la adición bajo la estructura del nuevo Plan de Desarrollo.”

En esta segunda fase se hace remisión al numeral 3.2.1.1. Créditos Adicionales al Presupuesto, en la cual se ratifica la competencia del Concejo, cuando el ajuste presupuestal hace referencia al presupuesto agregado.

“De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, el Alcalde Mayor presentará al Concejo de Bogotá el proyecto de Acuerdo sobre créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas.”

Aun cuando con las normas jurídicas citadas, se entiende claramente la diferencia entre las competencias del Concejo Distrital y de la Administración Distrital, en lo que se refiere a ajustes presupuestales, vale la pena citar algunos pronunciamientos de la Rama Judicial que corroboran lo afirmado, tanto a nivel nacional, como distrital.

En efecto, la Corte Constitucional²⁸⁸, a propósito de la declaración de urgencia manifiesta en materia contractual, distinguió las dos competencias presupuestales que se han mencionado:

²⁸⁸ Sentencia C-772 de 10 de diciembre de 1998, Magistrado Ponente. Fabio Morón Díaz.



“Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. (...)

“Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

*Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.”*

En el mismo sentido, se pronunció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁸⁹, respecto a objeciones jurídicas formuladas por el Alcalde Mayor de Bogotá:

“Lo precedente significa, que el proyecto de presupuesto presentado por la administración distrital, en tratándose de los gastos de funcionamiento, no determina en forma específica cada una de las apropiaciones o rubros destinados para tal efecto, sino que el mismo contiene un estimativo global de los recursos que serán destinados en esa materia, siendo facultad del ejecutivo distrital, llevar

²⁸⁹ Sentencia de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 20 de febrero de 2003, Magistrada Ponente Martha Álvarez de Castillo, expediente 2003-0058



*a cabo a través del decreto de liquidación del presupuesto la relación detallada de cada uno de los gastos que se realizarán en la respectiva vigencia fiscal, lo cual es conocido como **desagregación presupuestal**.*

Tendiendo (sic) en cuenta los fundamentos que anteceden, considera la Sala que el Concejo Distrital desbordó el ámbito de sus atribuciones, toda vez que la prohibición que se estableció en el artículo objetado, constituye una desagregación del presupuesto, la cual como ya se dijo, le corresponde realizarla al Alcalde Mayor a través de la expedición del Decreto de Liquidación.

En efecto, no podía el Concejo Distrital incluir de manera pormenorizada los rubros de gastos que se debían excluir (telefonía celular y combustible) de ser pagados con cargo al presupuesto distrital, pues esa facultad le corresponde ejercerla al ejecutivo Distrital quien deberá especificar la forma en que se limitará el gasto relacionado con esos aspectos.”

Por lo anterior, se considera que la armonización presupuestal que establece el Acuerdo Distrital 63 de 2002, modificado por el Acuerdo Distrital 190 de 2005, debe darse atendiendo las competencias que para el efecto han establecido los artículos 63 a 66 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto Distrital 714 de 1996 en lo relacionado con las modificaciones presupuestales.

Es decir, que dentro del proceso de armonización la competencia del Concejo de la Ciudad está relacionada con la aprobación de adiciones al presupuesto que varíen las partidas inicialmente autorizadas por el mismo Concejo, esto es, el presupuesto de gastos agregado.

Los demás ajustes al interior de las partidas aprobadas por el Concejo, esto es el presupuesto desagregado, son de competencia de la Administración Distrital, de conformidad con el artículo 66 del Decreto 714 de 1996 y Decreto Distrital 396 de 1996.

4.4 Austeridad del Gasto

Para tal fin, con base en lo dispuesto en el Decreto Distrital 492 de 2019, se abordará i) el ámbito de aplicación del referido decreto y ii) las actividades sobre las que recae.

Antes de abordar el ámbito de aplicación resulta pertinente memorar que a partir de la Constitución Política (artículos 339 y 346) se dispone que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley, el cual debe coordinarse y reflejarse en el presupuesto anual de rentas.



En el nivel Distrital el Decreto Ley 1421 de 1993, en el numeral 14 del artículo 38, asigna entre otras atribuciones al Alcalde Mayor, “asegurar la exacta recaudación y administración de los recursos y ordenar el gasto conforme a las normas sobre la materia”.

Asimismo, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define las reglas, principios, metodología y procedimientos a los cuales debe sujetarse el presupuesto de las entidades de la Administración Distrital. En especial, los artículos 25 y 92 facultan a la Secretaría Distrital de Hacienda para definir los límites de gasto global en cada uno de los órganos y entidades que conforman el Presupuesto Anual, y para ejercer el seguimiento a la programación y ejecución del presupuesto.

Artículo 25: “De los límites del gasto. La Secretaría de Hacienda Distrital, con base en el Plan Financiero para la vigencia respectiva, determinará los límites de gasto global para cada uno de los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital”

Artículo 92: “Del control administrativo: corresponde a la Secretaría de Hacienda garantizar la correcta programación y ejecución presupuestal. Para tal fin diseñará los métodos y procedimientos de información, seguimiento y evaluación que considere necesarios. Igualmente, podrá efectuar por conducto de la dirección Distrital de Presupuesto las visitas que considere pertinentes e impartir las instrucciones que encuentre conveniente para el adecuado manejo financiero y presupuestal (...)”

Igualmente, los artículos 31 y 32 de la norma en cita definen la preferencia de algunos gastos y la orientación de los recursos hacia el gasto público social.

Es de anotar frente al imperativo constitucional que el Distrito Capital mediante circulares y directivas ha establecido como uno de sus lineamientos de política presupuestal el manejo racional de los recursos del Tesoro Público Distrital, precisando que la racionalización del gasto se realiza a través de la utilización eficaz y eficiente de los recursos distritales por parte de todos los organismos y entidades que soportan sus gastos con las finanzas de Bogotá, D.C.

Con el Acuerdo Distrital 719 del 26 de septiembre de 2018, “*Por el cual se establecen lineamientos generales para promover medidas de austeridad y transparencia del gasto público en las entidades del orden distrital, y se dictan otras disposiciones*”, ordena a la administración distrital desarrollar lineamientos generales para promover medidas eficaces de austeridad y transparencia del gasto público, orientados a garantizar la racionalización efectiva y priorización del gasto social. Señala el Acuerdo que estos criterios se implementarán a partir de la programación y proyección de los presupuestos en cada una de las vigencias fiscales.

Si bien es cierto el Decreto Distrital 030 de 1999 establecía medidas sobre austeridad en el gasto público del Distrito Capital, éstas debían armonizarse con las establecidas en el Decreto Único



Reglamentario 1068 de 2015 y ajustarse a los lineamientos que para el efecto determinó el Concejo de Bogotá, D.C., a través del precitado Acuerdo Distrital.

Por ello, se precisó expedir el Decreto Distrital 492 de 2019, estableciendo la obligación de adoptar por parte de las entidades y organismos distritales, medidas de austeridad y transparencia del gasto público acordes con su naturaleza jurídica y objeto, de conformidad con sus particularidades administrativas, operativas y que a la vez sean susceptibles de ser cuantificadas.

Así los hechos, las entidades y organismos a los que se refiere en el ámbito de aplicación del mencionado Decreto, que se estudiará a continuación, deberán adoptar medidas para que las decisiones de gasto se ajusten a criterios de eficacia, eficiencia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos del tesoro público distrital.

i) Ámbito de aplicación

Ahora bien, señala el artículo primero del referido Decreto Distrital 492 de 2019 que sus disposiciones aplicarán a las entidades y organismos que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a las Empresas Sociales del Estado, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital en las que el Distrito Capital posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, los entes autónomos universitarios y a la Veeduría Distrital.

De conformidad con artículo 2 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, el presupuesto anual del Distrito Capital comprende al Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Distrital y los establecimientos Públicos Distritales, dentro de los cuales se incluye a los Entes Autónomos Universitarios.

Es de anotar que, las disposiciones sobre austeridad del gasto vinculan, entre otras, a las secretarías del Distrito, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital²⁹⁰, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público²⁹¹, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal²⁹², Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital²⁹³, Fondo de Prestaciones, Cesantías y Pensiones - FONCEP²⁹⁴, el Instituto para la Economía Social - IPES²⁹⁵, el Instituto Distrital de Turismo²⁹⁶, el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico²⁹⁷, Fondo Financiero Distrital De Salud²⁹⁸, Subredes de hospitales del Distrito²⁹⁹, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud³⁰⁰, el Instituto Distrital para la

²⁹⁰ Creado mediante Decreto distrital 1623 de 1987.

²⁹¹ Creado mediante Acuerdo 018 de 1999 del Concejo de Bogotá.

²⁹² Creado como Departamento Administrativo de Acción Comunal mediante el Decreto Ley 3133 de 1968 y transformado en Instituto Distrital de la Participación y Acción Comuna mediante Acuerdo 257 de 2006.

²⁹³ Transformada en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

²⁹⁴ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

²⁹⁵ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

²⁹⁶ Creado mediante Acuerdo 275 DE 2007 de Concejo de Bogotá.

²⁹⁷ Creado mediante Acuerdo 26 de 1994 de Concejo de Bogotá.

²⁹⁸ Creado mediante Acuerdo 20 de 1996 del Concejo de Bogotá.

²⁹⁹ Creado mediante Acuerdo 641 de 2016 del Concejo de Bogotá.

³⁰⁰ Creado mediante Acuerdo 80 de 1967 del Concejo Distrital



Recreación y el Deporte³⁰¹, la Orquesta Filarmónica de Bogotá³⁰², el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural³⁰³, la Fundación Gilberto Álzate Avendaño, el Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis³⁰⁴, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA³⁰⁵, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU³⁰⁶, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial³⁰⁷.

En igual sentido, el Decreto Distrital 777 de 2019, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, señaló en el Capítulo de “EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO”, los criterios que deben cumplir las entidades distritales en lo que se refiere al gasto público:

*“Artículo 5. Criterios del gasto público. Los representantes legales de las entidades distritales, incluidos los entes Autónomo Universitarios deberán ajustar la ejecución de gasto público a los criterios de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos distritales, e igualmente adoptarán las medidas necesarias tendientes a que las decisiones de gasto cumplan con los principios de planeación, coordinación, cumplimiento, objetividad, orientación a resultados, transparencia, legalidad, autocontrol, racionalización y **austeridad**” .*
(Negrilla fuera de texto)

ii) Actividades sobre las que recae

Contratación a través de prestación de servicios

El Decreto Distrital 492 de 2019 fija límites para la contratación de personas jurídicas o naturales a través de los contratos de prestación (art. 3). En esa medida, se establece que estos contratos sólo tendrán lugar cuando sea imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no exista personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente.

El Decreto señala que este tipo de contratos está sujeto a la disponibilidad de recursos, razón por la cual fija topes en cuanto a los honorarios que pueden recibir los contratistas.

Adicionalmente, aclara que se encuentra prohibido suscribir contratos para la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad.

Administración de personal

³⁰¹ Creado mediante Acuerdo 4 DE 1978 del Concejo de Bogotá.

³⁰² Creada mediante Acuerdo 71 de 1967 de Concejo Distrital.

³⁰³ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

³⁰⁴ Creado mediante Acuerdo 10 de 1995 del Concejo de Bogotá.

³⁰⁵ Creado mediante Decreto Distrital 546 de 2016.

³⁰⁶ Creado mediante Acuerdo 19 de 1972 del Concejo Distrital.

³⁰⁷ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.



Con el Decreto Distrital 492 de 2019 se establecen autorizaciones y topes en cuanto a lo que un funcionario público puede devengar por concepto de horas extras, dominicales o festivas (art. 4).

Así mismo, se señala que las vacaciones solo se podrán reconocer en dinero cuando haya retiro definitivo del servidor público o con autorización motivada por parte del jefe de la respectiva entidad (art. 5). En igual sentido, se fija un límite de seis salarios mínimos diarios vigentes para los bonos navideños que otorguen las entidades públicas (art. 6)

En cuanto a capacitación (art. 7) de los funcionarios públicos y a actividades de bienestar (art. 8), las entidades y organismos distritales deberán considerar la oferta realizada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. Adicionalmente, los concursos de méritos de la que realice la entidad para proveer los cargos vacantes deberán ser concertados con la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC, a través del DASCD (art. 11).

Ahora bien, cuando se planee adelantar procesos de modificación de estructuras organizacionales y/o plantas de personal que puedan incrementar su presupuesto de gastos de funcionamiento o inversión, previo a adelantar cualquier otra actividad, la entidad interesada deberá realizar reuniones técnicas con la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda y con el DASCD, para establecer de manera preliminar la viabilidad técnica y financiera de la propuesta (art. 10)

Viáticos y Gastos de Viaje

Se establece la necesidad de contar con autorizaciones para las comisiones de servicios tanto al exterior, como al interior del país. De igual modo se dispone que el acto administrativo que autorice la comisión deberá contar con la disponibilidad presupuestal necesaria para el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje (art. 12).

Administración de servicios

La compra o arrendamiento de bienes como equipos de cómputo, impresión y fotocopiado, o similares debe estar precedido de un análisis de costos y beneficios (art. 13). Las entidades establecerán los mecanismos tecnológicos que garanticen el uso racional de los servicios de fotocopiado, multicopiado e impresión, mediante los cuales se pueda realizar el seguimiento a nivel de áreas y por persona de la cantidad de fotocopias o impresiones que utilice (art. 18).

Se deberá realizar el debido control y vigilancia para el uso eficaz y racional de los recursos y equipos de fotocopiado e impresión. Si resulta necesario prestar los servicios de fotocopiado a particulares, se deberá establecer un mecanismo de recaudo del dinero correspondiente al valor del servicio, el cual se fijará de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos reglamentos internos para el efecto (art. 18).

En cuanto a vehículos y maquinaria, su adquisición requiere autorización de viabilidad presupuestal por parte de la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda (art. 17). El



uso de los vehículos oficiales está reservado únicamente para servidores públicos del nivel directivo. La movilización de estos vehículos fuera del perímetro del Distrito Capital deberá contar con autorización del jefe de la entidad. Adicionalmente, Las entidades y organismos distritales deberán implementar mecanismos de control a través de un chip o tecnología similar en los vehículos oficiales que registre el consumo diario de combustible en las estaciones de suministro de combustible contratadas para tal efecto (art. 16).

Es de resaltar que el Decreto Distrital 744 de 2019, por el cual se expide el Presupuesto anual del Distrito Capital, para la vigencia fiscal 2020, señala lo siguiente:

*“Artículo 13.- ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS Y MAQUINARIA. Cuando las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito y los Fondos de Desarrollo Local necesiten adquirir maquinaria, vehículos u otros medios de transporte, deberán obtener concepto de viabilidad presupuestal de la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, previo el envío y cumplimiento de los requisitos que para el efecto se establezcan, teniendo en cuenta las políticas en **materia de austeridad**. (...)” (Negrilla fuera de texto)*

Telefonía e internet

Para aquellos funcionarios del nivel directivo se les podrá asignar el servicio de teléfono celular con cargo al presupuesto de la entidad, por el valor máximo del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y excepcionalmente por el cien por ciento (100%) de este último, con autorización expresa del jefe de la entidad (art. 14.). En cuanto a la telefonía fija, las entidades públicas adoptarán modalidades de control de todo tipo de llamadas (art. 15).

El internet estará disponible exclusivamente para asuntos que correspondan a las necesidades de la entidad y organismo distrital, para lo cual las áreas de Sistemas o Tecnología de la Información propenderán por disponer de medidas de control y bloqueo o niveles de acceso (art. 21).

Bienes muebles e inmuebles

Las adquisiciones de bienes muebles deberán ser justificadas. En cuanto al mantenimiento de los bienes inmuebles, se prohíben las adecuaciones suntuosas, salvo que se trate Bienes de interés cultural. Las adecuaciones y el mantenimiento de los demás bienes inmuebles solo procederán cuando este en riesgo la seguridad de los servidores públicos o cuando sea indispensable para garantizar el normal funcionamiento y la correcta prestación de los servicios a cargo de la entidad (art. 23).

Edición, Impresión y publicación de piezas comunicativas

La divulgación de la información relativa al cumplimiento de sus funciones por parte de las entidades distritales mediante la edición, impresión y reproducción de piezas de comunicación, tales como avisos, folletos, cuadernillos, entre otros, se deberán gestionar a través de la Imprenta



Distrital. En lo posible las impresiones serán a blanco y negro, en papeles especiales, propendiendo siempre por el costo mínimo de su realización.

De manera excepcional, cuando a Imprenta Distrital no ofrezca el servicio requerido o no tenga la capacidad para la reproducción de la pieza comunicativa. Se podrá contratar tal servicio con un tercero, atendiendo las normas de la contratación pública (art. 24).

Eventos y conmemoraciones

Estarán restringidas las recepciones, fiestas, agasajos y conmemoraciones que impliquen erogaciones con cargo al presupuesto de la entidad, salvo que correspondan a los planes y programas de bienestar, incentivos para los servidores públicos, o aquellos relacionados con actos protocolarios (art. 26).

Servicios públicos

Deberá promoverse el uso eficiente y el ahorro de los servicios públicos como agua, energía eléctrica, gas natural y la gestión integral de los residuos sólidos (art. 27).

4.5 Territorialidad del Gasto

Tratándose de entidades territoriales, la Corte Constitucional³⁰⁸ ha establecido que la administración de los recursos de los municipios debe realizarse con el objetivo de satisfacer el interés general y cumplir con los preceptos del estado social de derecho:

*“Todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los **servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población.** (Corte Constitucional, C-590, 1992)”*

El objetivo de la inversión y el gasto en la Constitución es mejorar el bienestar general, satisfacer las necesidades de la población y cumplir con los fines del estado social de derecho.

En este sentido, es claro que la disposición de recursos que realicen las entidades territoriales debe estar guiada por un claro objetivo de utilidad, encaminada a satisfacer las necesidades de la población y cumplir con las funciones asignadas por la ley y la constitución.

³⁰⁸ Sentencia C-151 de 1995.



En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que las funciones atribuidas al Distrito Capital, deben trascender del ámbito territorial para lograr una prestación integra del servicio, pues muchas veces es necesario que la administración salga de los límites geográficos de la ciudad para implementar proyectos que cumplen con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población capitalina y cumplir con las funciones y competencias atribuidas a la entidad territorial, como se ha hecho por ejemplo, para prestar el servicio de transporte o el suministro de agua potable.

En ese sentido, el gasto de los recursos distritales deberá realizarse dentro del territorio distrital, salvo que en el marco de las funciones distritales se requiera para garantizar la prestación de los servicios públicos a su cargo, la seguridad del territorio, o atender proyectos con otras entidades territoriales contenidos en el Plan Distrital de Desarrollo.

En este sentido, Para cumplir los fines del Estado encomendados a la entidad territorial, es posible que esta realice gasto o inversión fuera de la jurisdicción territorial o en terrenos de propiedad de persona natural o persona jurídica privada o pública, diferente al municipio, así se ha señalado en el Decreto Distrital 777 de 2019, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, en los siguientes términos:

“Artículo 6. Territorialidad del gasto. El gasto de los recursos distritales deberá realizarse dentro del territorio distrital, salvo que en el marco de las funciones distritales se requiera para cumplir los fines del Estado encomendados al Distrito Capital, garantizar la prestación de los servicios públicos a su cargo, la seguridad del territorio, o atender proyectos con otras entidades territoriales, siempre y cuando estos proyectos estén contenidos en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C., vigente”.

5. EJECUCIÓN

5.1 Plan Anual Mensualizado de Caja y Plan Anual de Adquisiciones

Las entidades ejecutoras de los recursos apropiados deben programar los pagos y enviarlos a la SDH para consolidar el Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC³⁰⁹-, por

³⁰⁹ Decreto Distrital 714 de 1996. Artículo 55: *Del Programa Anual de Caja*. La ejecución de los gastos del Presupuesto Anual del Distrito Capital se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles con el fin de cumplir los compromisos que no puedan exceder del total del PAC de la vigencia.

El Programa Anual de Caja será aprobado por el CONFIS de acuerdo con las diferentes Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, con la asesoría de la Dirección Distrital de Presupuesto y teniendo en cuenta las metas financieras en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión establecidas.

Cualquier incumplimiento de las obligaciones distritales que se produzca como consecuencia de la violación de lo establecido en los incisos anteriores será causal de mala conducta del servidor público que dio lugar a su ocurrencia.



medio del cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Distrital para cumplir los compromisos programados. Este instrumento debe ser aprobado por el CONFIS.

A nivel distrital, de acuerdo con el artículo 15 de Decreto Distrital 777 de 2019, le corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda las funciones de distribución, consolidación y control de cumplimiento del PAC de los órganos y entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de los Fondos de Desarrollo Local. Esta función se ejerce a través de la Dirección Distrital de Tesorería, quien además presta asesoría a las entidades distritales para la elaboración y radicación de este programa ante la SDH.

Así bien, todos los pagos realizados por las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local deben estar sujetos a los montos aprobados en el PAC, el cual a su vez tendrá como límite máximo *“el monto del Presupuesto Anual del Distrito Capital de la vigencia, cuentas por pagar, reservas presupuestales o pasivos exigibles presupuestados y saldos disponibles de los Fondos de Desarrollo Local”*³¹⁰.

Si los recursos contemplados en el PAC no son ejecutados en el mes específico en el que fueron programados y no son reprogramados de acuerdo con las fechas establecidas en la Resolución 295 de 24 de noviembre de 2017, deben ser trasladados al PAC no ejecutado. Estos recursos pueden ser liberados, previa solicitud a la Dirección Distrital de Tesorería, para ser utilizados en los meses siguientes dependiendo del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 6.9 de la citada resolución.

De otro lado, cada entidad debe elaborar y publicar en el Sistema Electrónico de Compras Públicas (SECOP), en cada vigencia, su respectivo Plan Anual de Adquisiciones -PAA-:

*“El cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación”*³¹¹.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección Distrital de Presupuesto con base en las metas financieras establecidas por el Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución. Finalizado el año el PAC de la vigencia expira.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que se hace referencia en el Artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionado, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja (PAC) cuando cesen sus efectos, la suspensión o cuando lo autorice el CONFIS mientras se perfeccionan los Contratos de Empréstito.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada Vigencia Fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto en dicho período.

³¹⁰ Artículo 5, Resolución 295 de 24 de noviembre de 2017 *“Por medio de la cual se establecen los procedimientos en relación con la distribución, consolidación, seguimiento y control del Programa Anual Mensualizado de Caja — PAC del Distrito Capital.”*

³¹¹ Artículo 4 de Decreto Nacional 1510 de 2013. *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”*



Al respecto, es importante señalar que este documento no tiene fuerza vinculante para las entidades estatales, pues no es obligatorio para ellas realizar los procesos de adquisición que en él se enuncian. En esta etapa debe verse reflejada la aplicación del principio presupuestal de especialización consagrado en el artículo 13.G del Decreto 714 de 1996, de acuerdo con el que se define que “*las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto y, por lo tanto, se delimita el mismo según su finalidad*”³¹². Esto quiere decir que las apropiaciones de cada entidad deben ser adecuadas a su misión y funciones y, por tanto, no puede variarse el monto, ni la destinación aprobada, pues se estaría contradiciendo la autorización otorgada expresamente.

5.2 Modificaciones al Presupuesto Anual

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto Distrital 714 de 1996³¹³, determina las reglas para las “modificaciones presupuestales”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 63 a 71, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

- a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Distrital, por decreto podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. La jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.³¹⁴
- b) El aumento del monto de apropiaciones se puede realizar cuando durante la Ejecución del Presupuesto Anual del Distrito se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley. La jurisprudencia distingue los *créditos suplementales*, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los *créditos extraordinarios*, cuando se crea una

³¹² Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial. p 44.

³¹³ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

³¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



partida.³¹⁵ En ambos casos la competencia es del Concejo a iniciativa del Gobierno Distrital, porque se están variando las partidas que el mismo Concejo aprobó³¹⁶.

- c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales”³¹⁷. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que requieren previo concepto favorable de la Secretaría de Hacienda - Director Distrital de Presupuesto. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable de la Secretaría Distrital de Planeación³¹⁸.

6. ASPECTOS TRIBUTARIOS Y PRESUPUESTALES DE LA CONTRATACIÓN

La ejecución del presupuesto se materializa en gran parte por medio de la asunción de compromisos que afecten las partidas presupuestales programadas, esto es, mediante la celebración de contratos por las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito, en este sentido, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 52 del Estatuto Orgánico de Presupuesto cada contrato debe contar con su respectivo soporte presupuestal, de modo que, estos siempre deben corresponder con las obligaciones de pago pactadas en el contrato, así, si el soporte presupuestal aumenta o disminuye su valor se debe corresponder con una modificación del respectivo contrato.

En el proceso de asunción y ejecución de los compromisos contractuales por parte de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito intervienen varios aspectos tributarios y presupuestales que se explicarán a continuación:

6.1 Carga Tributaria de la Contratación

En la fase de ejecución del presupuesto mediante contratos, se causan varios tributos que la entidad ejecutante debe tener en cuenta. Para empezar, se debe identificar el tipo de contrato que se planea suscribir, pues dependiendo de ello, se deberá prever el pago de ciertos impuestos así:

- Tratándose de contratos de compraventa de bienes muebles y suministro se debe prever el pago de Estampillas Distritales e IVA.

³¹⁵ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

³¹⁶ Dirección Distrital de Presupuesto. Concepto 2018EE67676.

³¹⁷ Dirección Distrital de Presupuesto. Concepto 2018EE79607.

³¹⁸ Decreto Distrital 396 de 1996. Por el cual se reglamenta el Acuerdo 24 de 1995 Estatuto Orgánico de Presupuesto de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.



- Mientras que, tratándose de contratos de prestación de servicios, se debe prever el pago de Estampillas Distritales, IVA y Retención en la Fuente a título de renta.

i. Estampillas Distritales

De acuerdo con la normatividad vigente, el Distrito de Bogotá ha adoptado cuatro estampillas que ya han sido explicadas en el capítulo de ingresos.

ii. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Dentro de la ejecución de la contratación, las entidades deben tener en cuenta el impuesto al valor agregado IVA, cuya tarifa general es del 19%³¹⁹, aunque existen tarifas diferenciales para algunos bienes y servicios contemplados en los artículos 468-1 y 468-3 del Estatuto Tributario.

En primer lugar, se debe determinar el carácter de los sujetos con quienes se prevé contratar. Un sujeto no es responsable del IVA, si cumple con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 2010 de 2019:

“Artículo 4°. Adiciónense el inciso 3 y el inciso 4 al parágrafo 2 y adiciónense los párrafos 3, 4 y 5 al artículo 437 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

(...)

***Parágrafo 3°.** Deberán registrarse como responsables del IVA quienes realicen actividades gravadas con el impuesto, con excepción de las personas naturales comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas, los pequeños agricultores y los ganaderos, así como quienes presten servicios, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:*

- 1. Que en el año anterior o en el año en curso hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a 3.500 uvr.*
- 2. Que no tengan más de un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejerzan su actividad.*
- 3. Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.*
- 4. Que no sean usuarios aduaneros.*
- 5. Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes y/o prestación de servicios gravados por valor individual, igual o superior a 3.500 UVT.*
- 6. Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año, provenientes de*

³¹⁹ Artículo 468 del Estatuto Tributario Nacional.



actividades gravadas con el impuesto sobre las ventas – IVA, no supere la suma de 3.500 UVT.

(...)”

Mientras que los sujetos responsables del IVA serán las personas naturales que no cumplan los requisitos de los no responsables del IVA y las personas jurídicas, que vendan productos o presten servicios gravados con el IVA, encontrados en el artículo 420 del Estatuto Tributario.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que *“para la celebración de contratos de venta de bienes y/o de prestación de servicios gravados por cuantía individual y superior a 3.500 UVT, estas personas deberán inscribirse previamente como responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA), formalidad que deberá exigirse por el contratista para la procedencia de costos y deducciones”*³²⁰.

Es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 437-2 del Estatuto Tributario, el Distrito actúa como agente retenedor del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados. Esta retención se debe practicar al momento del pago o abono en cuenta y equivale al 15% del valor del impuesto a cargo.

En este punto, se debe resaltar que de acuerdo con el Laudo Arbitral del 12 de marzo del 2008: Casalimpia S.A. Vs. Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. La obligación de discriminar el impuesto de IVA en los contratos de prestación de servicios recae sobre las entidades públicas como sujeto adquirente del servicio pues:

*(...).es equivocada la postura que interpreta que existiendo gravamen y siendo el prestador del servicio un responsable este debe pagar el tributo generado, ya que esa posición no tiene en cuenta la institución de la retención en la fuente en el IVA, que se ha dado en denominar “inversa” porque la asume y practica el usuario pagador, dada la obligación del responsable de repercutir el tributo.
[...]*

*Los impuestos que se originan en el contrato y que deben ser cubiertos por el contratista son los directos de timbre, estampillas y el propio de renta atribuible a los ingresos, mientras que el IVA, por ser un impuesto cuyo hecho generador es el consumo, debe ser cubierto o repercutido al adquirente, sin perjuicio de que las partes pacten que el vendedor lo asuma contra su propia utilidad y lo declare como responsable*³²¹

Por otro lado, se debe resaltar que, según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 633 de 2000, *“el régimen del impuesto sobre las ventas aplicable a los contratos celebrados con entidades públicas o estatales, para todos los efectos será el vigente en la fecha de la resolución o acto de adjudicación del respectivo contrato. Si tales contratos son*

³²⁰ Artículo 4, Ley 2010 de 2019.

³²¹ Laudo Arbitral del 12 de marzo del 2008: Casalimpia S.A. Vs. Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.



modificados o prorrogados, a partir de la fecha de su modificación o prórroga se empezarán a aplicar las disposiciones vigentes para tal momento”.

iii) Retención en la fuente a título de renta

De acuerdo con el artículo 368 del Estatuto Tributario, el Distrito actúa como agente retenedor:

“Artículo 368. *Quienes son agentes de retención: Son agentes de retención o de percepción, las entidades de derecho público, los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, los consorcios, las comunidades organizadas, {las uniones temporales} y las demás personas naturales o jurídicas, sucesiones ilíquidas y sociedades de hecho, que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente”.*

Es por esto que, las entidades distritales deben tener en cuenta, a la hora de contratar, servicios, las reglas establecidas en el Estatuto Tributario, dependiendo de si el contratista es declarante o no declarante del impuesto a la renta:

El artículo 392 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 45 de la Ley 633 de 2000, establece que la tarifa de retención en la fuente para los honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%) del valor del correspondiente pago o abono en cuenta.

Mientras que, la tarifa de retención en la fuente para los servicios percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es del seis por ciento (6%) del valor del correspondiente pago o abono en cuenta.

El Estatuto confiere al Gobierno Nacional la potestad para reglamentar la tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar. En atención a ello, el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016³²², regula la materia de la siguiente manera:

“Artículo 1.2.4.3.1. *Retención en la fuente por honorarios y comisiones para declarantes. La tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios y comisiones de que trata el inciso tercero del artículo 392 del Estatuto Tributario, que realicen las personas jurídicas, las sociedades de hecho y las demás entidades y personas naturales que tengan la calidad de agentes retenedores en favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta que sean personas jurídicas y asimiladas, es el once por ciento (11 %) del respectivo pago o abono en cuenta.*

Cuando el beneficiario del pago o abono en cuenta por honorarios o comisiones sea una persona natural la tarifa de retención es del diez por ciento (10%). No obstante, lo anterior, la tarifa de retención en la fuente sobre los pagos o abonos

³²² Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario en materia tributaria.



en cuenta por honorarios y comisiones en favor de personas naturales será del once por ciento (11 %) en cualquiera de los siguientes casos:

a.) Cuando del contrato se desprenda que los ingresos que obtendrá la persona natural beneficiarían del pago o abono en cuenta superan en el año gravable el valor de tres mil trescientos (3.300) UVT;

b.) Cuando los pagos o abonos en cuenta realizados durante el ejercicio gravable por un mismo agente retenedor a una misma persona natural superen en el año gravable el valor de tres mil trescientos (3.300) UVT. En este evento la tarifa del once por ciento (11 %) se aplicará a partir del pago o abono en cuenta que sumado a los pagos realizados en el mismo ejercicio gravable exceda dicho valor.

Artículo 1.2.4.4.14. *Retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta por servicios para contribuyentes declarantes. La tarifa de retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta para los pagos o abonos en cuenta por concepto de servicios, de que trata la parte final del inciso cuarto del artículo 392 del Estatuto Tributario, que realicen las personas jurídicas, las sociedades de hecho y las demás entidades y personas naturales que tengan la calidad de agentes retenedores, a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración del Impuesto sobre la renta y complementario, es el cuatro por ciento (4%) del respectivo pago o abono en cuenta.*

Cuando el beneficiario del pago o abono cuenta por servicios a que se refiere el presente Decreto sea una persona natural no declarante del Impuesto de renta, deberá practicarse la retención a la tarifa aquí prevista, cuando se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

a) Cuando del contrato se desprenda que los ingresos que obtendrá la persona natural beneficiaria del pago o abono en cuenta superan en el año gravable tres mil trescientos (3.300) UVT;

b) Cuando los pagos o abonos en cuenta realizados durante el ejercicio gravable por un mismo agente retenedor a una misma persona natural superen en el año gravable tres mil trescientos (3.300) UVT, la tarifa del cuatro por ciento (4%) se aplicará a partir del pago o abono en cuenta que sumado a los pagos realizados en el mismo ejercicio gravable exceda dicho valor.

La tarifa de retención en la fuente por transporte terrestre de carga continúa regulándose por las normas vigentes

En este punto, también se debe tener en cuenta que, se exceptúan de retención en la fuente los pagos o abonos hechos a no contribuyentes o no declarantes, como las entidades territoriales o cualquiera de los sujetos mencionados en los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario.



“Artículo 22. Entidades que no son contribuyentes. <Artículo modificado por el artículo 83 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y no deberán cumplir el deber formal de presentar declaración de ingresos y patrimonio, de acuerdo con el artículo 598 del presente Estatuto, la Nación, las entidades territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las áreas metropolitanas, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y su sistema federado, las superintendencias y las unidades administrativas especiales, siempre y cuando no se señalen en la ley como contribuyentes.

Así mismo, serán no contribuyentes no declarantes las sociedades de mejoras públicas, las asociaciones de padres de familia; los organismos de acción comunal; las juntas de defensa civil; las juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales; las asociaciones de exalumnos; las asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o autorizados por este y las asociaciones de adultos mayores autorizados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Tampoco serán contribuyentes ni declarantes los resguardos y cabildos indígenas, ni la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.”

“Artículo 23. Entidades no contribuyentes declarantes. <Artículo modificado por el artículo 145 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcohólicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio. (...)”

6.2 Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal

La normatividad contractual exige que “*Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos*



que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos”³²³. De modo que, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, previamente a la asunción del compromiso, es decir, en el momento en el que se abre la convocatoria para la contratación, deben expedir **certificados de disponibilidad presupuestal -CDP-** que apartan de manera preliminar el presupuesto mientras se lleva a cabo el proceso de selección y el correspondiente perfeccionamiento del contrato.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el propósito de este instrumento es armonizar el régimen de contratación estatal y el régimen presupuestal, de modo que las entidades públicas no puedan iniciar proceso de contratación alguno sin la seguridad de que cuenta con los recursos suficientes disponibles para adquirir determinado bien o servicio³²⁴. Sin embargo, se debe aclarar que este certificado no genera ninguna afectación al presupuesto, por tanto, su carácter es transitorio, pues solo tendrá vigencia hasta el momento en que se haga el correspondiente registro presupuestal.

Por su parte la Corte Constitucional ha resaltado el CDP como un instrumento de control de legalidad del gasto, por cuanto materializa el principio de la legalidad presupuestal, así:

*En relación con la exigencia de disponibilidad presupuestal, ella hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, anteriormente transcritos, la disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente ley anual de presupuesto durante su ejecución*³²⁵.

Luego del perfeccionamiento del respectivo contrato estatal, debe ser expedido el correspondiente **Registro Presupuestal -RP-**, definido en el artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, como la operación mediante la cual se afecta de forma definitiva la partida, garantizando la existencia de recursos para atender los compromisos legalmente adquiridos. Una vez generado el RP, por el valor total del contrato, los saldos sobrantes respecto del CDP, si es que hubiere, se deberán cancelar para así liberar la apropiación y poder asumir nuevos compromisos.

Con el registro presupuestal el Estado garantiza que se tendrá dinero para pagar los bienes o servicios contratados y además que ese dinero ya está destinado a un único fin. Este registro tendrá dos requisitos mínimos: i) la determinación exacta del monto que afectará el presupuesto y ii) el plazo en el cual se ejecutará el desembolso al tercero³²⁶.

El mencionado artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, menciona que el registro presupuestal constituye un requisito de perfeccionamiento del acto administrativo que afecta el presupuesto. Esto fue interpretado por el Consejo de Estado en el año 2000³²⁷ como una modificación al artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en donde se establece que

³²³ Ley 80 de 1993. Artículo 25.6 y Decreto 714 de 1996. Artículo 52

³²⁴ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., 12 de agosto de 2014. Radicación número: 28565.

³²⁵ Sentencia C 018 de 1996.

³²⁶ Decreto Distrital 714 de 1996. Artículo 52.

³²⁷ Consejo de Estado. Auto de 27 de enero de 2000. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar -Rad. 14.935-.



serán requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal el acuerdo de voluntades y el documento escrito contentivo de las mismas, en tanto que la existencia de la disponibilidad presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento, son simplemente "requisitos de ejecución".

No obstante, el Consejo de Estado varió su jurisprudencia de forma expresa en sentencia de 28 de septiembre de 2006, Exp.15307³²⁸ en donde estableció que *"el registro presupuestal no constituía un requisito para el perfeccionamiento del contrato estatal, sino un instrumento que evitaba adquirir compromisos que superaran el monto de lo autorizado en el respectivo presupuesto, con lo cual recogió el criterio expuesto en auto de 27 de enero de 2000 y volvió a la tesis inicialmente concebida"*³²⁹. Esto quiere decir que, no es posible aplicar una interpretación extensiva del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 a los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal, como quiera que esta norma hace referencia únicamente a actos administrativos y el contrato estatal no cabe dentro de esta categoría por carecer del elemento de la unilateralidad.

Ahora bien, tratándose del Registro Presupuestal la Secretaría Distrital de Hacienda ha emitido conceptos en los que ha resaltado que dicho instrumento afecta de forma definitiva el presupuesto, de modo que, garantiza que los recursos no sean desviados para ningún otro fin, razón por la cual el beneficiario y objeto de este no puede ser cambiado bajo ningún motivo.

"Dado lo anterior, tenemos que una vez perfeccionado el compromiso se debe expedir el respectivo CDP que garantiza el pago y afecta de forma definitiva el presupuesto, y por ende se debe establecer un objeto para que con estos recursos no se estén utilizando para otro fin, así mismo se debe establecer su valor y las prestaciones a las que haya lugar, y además establecer el beneficiario con el cual adquirió compromiso la entidad.

[...]

*Así mismo, como el perfeccionamiento del compromiso no se dio y sin embargo se expidió un CRP, en contra de lo señalado en los artículos 23 y 24 del Decreto 1139 de 2000, se debe proceder a la respectiva anulación del certificado de registro presupuestal"*³³⁰

3.3 Excepciones al principio de anualidad en el proceso de ejecución del presupuesto

Como ya se explicó en capítulos anteriores, el principio de la anualidad es un principio de carácter presupuestal, en virtud del cual la estimación de ingresos y la autorización de

³²⁸ Consejo de Estado. en sentencia de 28 de septiembre de 2006. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Exp. 15307.

³²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera ponente: Myriam Guerrero De Escobar. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número:15662.

³³⁰ Secretaria Distrital de Hacienda. Concepto 2010EE108377. Cambio certificado disponibilidad y registro presupuestal.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

gastos debe efectuarse en periodos de un año³³¹, comprendidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, denominados como “vigencia fiscal”.

Sin embargo, y como lo ha señalado el Consejo de Estado³³² en su jurisprudencia, el principio de anualidad no es absoluto y debe leerse de la mano del principio de planeación, pues en el desarrollo de la actividad presupuestal existen proyectos o compromisos cuya ejecución supera el periodo de un año calendario³³³, y que en consecuencia, ameritan acudir a mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar las restricciones derivadas de este principio con la necesidad de atender aquellos compromisos que se deben ejecutar en más de una vigencia fiscal.

Los mecanismos presupuestales que representan una excepción al principio de anualidad y que permiten financiar proyectos y compromisos que superan la vigencia fiscal, corresponden a: i) las reservas presupuestales, ii) las cuentas por pagar, iii) las vigencias futuras, iv) las vigencias expiradas o pasivos exigibles y v) los procesos de contratación en curso.

3.3.1 Reservas Presupuestales

Las Reservas Presupuestales son un mecanismo que permite mantener los recursos de la vigencia fiscal en curso para soportar presupuestalmente un contrato que debe continuar en la siguiente vigencia para su terminación, y no es posible ordenar su pago en la presente vigencia³³⁴. El objeto de la reserva presupuestal, desde el punto de vista sustancial, es precisamente honrar los compromisos contractuales que ha suscrito el órgano ejecutor del presupuesto, durante la respectiva vigencia fiscal.

En ese sentido, la funcionalidad de las reservas presupuestales reside en que a través de su utilización el Estado garantiza que al cierre de la vigencia atenderá las obligaciones que se encuentren en curso y sin haber concluido al cierre de la vigencia fiscal³³⁵.

³³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 31 de mayo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01664-02.

³³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta- Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 31 de mayo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01664-02.

³³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018.

³³⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejero ponente: Germán Bula Escobar. 5 de julio de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

³³⁵ Asesoría No. 013455 3 de mayo de 2011 Consultante: María Consuelo Del Río Mantilla Veedora Distrital Veeduría Distrital Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto. Al respecto también se puede consultar Concepto de la Dirección Distrital de Presupuesto 2016EE184820.



En el artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, se señala que las reservas presupuestales corresponden a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones³³⁶.

Conforme a lo expresado, las entidades públicas podrán constituir reservas cuando cuentan con un **compromiso** legalmente adquirido sobre el que se ha realizado debida y oportunamente el registro presupuestal, pero que cuyas **obligaciones** no han sido ejecutadas en su totalidad al final de la vigencia fiscal del año en el que se adquirió dicho compromiso, con fundamento en dos hechos:

- i. El contrato suscrito tuvo una justificación inicial, razón por la cual, el mismo debe ser finalizado contractualmente, en la medida en que existan recursos presupuestales y es deber los principios presupuestales con los principios de la Función Pública, entre ellos la eficiencia administrativa y la continuidad en la prestación del servicio, que deben orientar las actuaciones de la Administración.
- ii. Existe un contrato suscrito con un tercero al que se le debe honrar la obligación de pago.

En estos eventos, los recursos con los que se pretende financiar el pago existen, pero no es posible realizar el mismo habida cuenta que aún no se ha cumplido con la totalidad del objeto contractual, pero subsiste el negocio jurídico que debe cumplirse³³⁷. Por ello, a través de las reservas presupuestales se permite que se reserve o guarden recursos soportados en una partida presupuestal que entra a título de Reserva Presupuestal en la siguiente vigencia fiscal³³⁸, permitiendo que se realice el pago con estos dineros al momento de la exigibilidad.

Vale la pena destacar que, en razón a que las reservas constituyen compromisos debidamente soportados con un certificado de disponibilidad presupuestal y un registro presupuestal, las mismas deben identificar claramente el beneficiario, no siendo posible la constitución de reservas globales; en consecuencia, estas solo pueden ser utilizadas para cumplir con los compromisos que les dieron origen³³⁹.

El fundamento legal de esta figura se encuentra contenido en el inciso 3º del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico Nacional, que indica:

“Artículo 89. *Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*

³³⁶ Se destaca que, aunque el ámbito de aplicación de este decreto es nacional, la definición señalada resulta pertinente para efectos de delimitar el concepto de reserva presupuestal.

³³⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejero ponente: Germán Bula Escobar. 5 de julio de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

³³⁸ Ibidem.

³³⁹ Asesoría no. 013455 3 de mayo de 2011 consultante: María Consuelo del Río Mantilla Veedora Distrital, Veeduría Distrital Tema: normas orgánicas de presupuesto.



Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. (...) (Subrayado fuera de texto)

De manera análoga, en el nivel distrital, las reservas presupuestales se encuentran reguladas en el artículo 61 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 714 de 1996, en los siguientes términos:

***“Artículo 61. De las Apropiaciones y Reservas.* Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto Anual del Distrito son autorizaciones máximas de gastos que el Concejo aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.**

Al cierre de la vigencia fiscal cada organismo y entidad constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

Igualmente, cada organismo y entidad constituirá al 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos de la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Distrital establecerá los requisitos y plazos que deben observar para el cumplimiento del presente artículo. (Acuerdo 20 de 1996 , art. 5º)

A su vez, en el Acuerdo Distrital 5 de 1998, “*Por el cual se modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital*, se dispone la siguiente regla, en relación con la reducción del presupuesto, en el evento en el que se superen ciertos porcentajes la constitución de las reservas presupuestales.

“Artículo 1º.- El artículo 14 del Acuerdo 20 de 1996, quedará así:

En cada vigencia el Gobierno Distrital reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 4% del Presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 20% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos y del presupuesto del año inmediatamente anterior, se excluirán las financiadas con el situado Fiscal y las Transferencias de Ingresos Corrientes de la Nación y los demás ingresos con destinación específica.

El Gobierno Distrital reducirá el presupuesto de los próximos dos (2) años, así:

- 1. Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1997, que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.*
- 2. A partir del año 1999, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que exceda de los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año. Así mismo la expedición del decreto de reducción presupuestal con cargo al régimen de reservas no podrá ser posterior al 30 de abril de cada vigencia”.*

De conformidad con la norma orgánica presupuestal citada, las reducciones presupuestales se ordenan por parte del Gobierno Distrital, si las reservas superan la proporción del 4% y del 20% para los gastos de funcionamiento e inversión respectivamente, con exclusión entre otras rentas, de aquellas que tienen destinación específica.

Sobre este Acuerdo Distrital, vigente en la actualidad, se deben realizar las siguientes precisiones, sobre las que la Dirección Jurídica de la SDH ya se ha pronunciado en Concepto Unificador sobre reservas presupuestales del años 2018:

- a. Este Acuerdo Distrital acepta explícitamente la constitución de las reservas presupuestales, pues determina que sólo si se supera respecto al Presupuesto Anual del Distrito la proporción de las reservas presupuestales que él mismo determina, se debe producir la reducción del Presupuesto, en la siguiente vigencia fiscal a aquella en la que se constituyeron.
- b. Por el contrario, la constitución de reservas presupuestales, por parte de las entidades distritales ejecutoras del presupuesto anual, que no supere los límites fijados en el Acuerdo Distrital 5 de 1998, tanto en funcionamiento como en inversión, no tienen efecto presupuestal alguno.
- c. La finalidad de esta disposición es precisamente lograr mayor oportunidad en la prestación de bienes y servicios, por parte de los órganos ejecutores del presupuesto, pues éstos deberán programar la ejecución de los contratos que suscriban, de tal



manera que no se supere la proporción de las reservas presupuestales, tanto en funcionamiento como en inversión, que el Acuerdo Distrital 5 de 1998 determina expresamente.

- d. La superación de los porcentajes mencionados, 4% en funcionamiento y 20% en inversión, tiene efectos en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal a aquella en que se constituyó la reserva, pero no tiene efectos presupuestales para la misma reserva presupuestal constituida.

Lo anterior precisamente, pues de lo que se trata con la reserva presupuestal, es de soportar presupuestalmente los contratos que se suscribieron hasta el 31 de diciembre, en los montos que no se hayan girado a los respectivos contratistas.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que cuando las reservas del Presupuesto Anual del Distrito Capital superen globalmente los porcentajes establecidos para los gastos de funcionamiento o de inversión, la Secretaría Distrital de Hacienda preparará el proyecto de decreto de reducción presupuestal, que deberá suscribirse máximo el 30 de abril de cada anualidad.

De conformidad con lo anterior, las entidades ejecutoras del presupuesto anual sí pueden constituir reservas presupuestales, teniendo en cuenta entre otros aspectos, la naturaleza y la complejidad de los contratos que suscriben.

Deben sujetarse, en todo caso a las disposiciones orgánicas del presupuesto que se han mencionado y sobre todo, a lo establecido en el Acuerdo Distrital 5 de 1998, en relación con los montos máximos de las reservas presupuestales, tanto en funcionamiento, como en inversión. Lo anterior con el objeto de evitar la reducción de su presupuesto anual, en los términos ya indicados.

Resta mencionar que el artículo 8° de la Ley Orgánica 819 de 2003³⁴⁰, estableció la siguiente regla de disciplina fiscal para la elaboración del presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, relacionada con el manejo de las reservas presupuestales:

“Artículo 8°. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

(...)

Parágrafo transitorio. Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:

³⁴⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.

Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes".

Desde el punto de vista histórico, en relación con la anterior disposición normativa, se suscitaban diferentes interpretaciones, algunas de ellas tendientes a afirmar que con este artículo se pretendió eliminar la figura de las reservas presupuestales. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Circular Externa 43 de 2008, afirmó que esta interpretación era incorrecta, y, por el contrario, concluyó que las reservas presupuestales son una figura jurídico-presupuestal vigente en el ordenamiento jurídico colombiano:

"(...) Frente a esta disposición, algunos operadores jurídicos consideraron que una vez terminada la transición prevista en el mencionado párrafo, la institución de las reservas presupuestales desaparecía, tanto para la Nación como para las entidades territoriales.

Ante esta interpretación, tanto la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como la Dirección de Apoyo Fiscal, para las entidades territoriales, han reiterado la existencia de las reservas presupuestales, aún después de terminada la transición contemplada en el precitado párrafo por las siguientes razones:

*(i). El artículo 8° de la Ley 819 de 2003 **no derogó, ni expresa, ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma que consagra la existencia de las reservas presupuestales en los siguientes términos:** (...)*

(...)

(iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad (...). (Subrayado fuera de texto)".

En ese orden de ideas, se reitera que el artículo 8° de la Ley 819 de 2003 no derogó, ni expresa, ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional; en consecuencia, las reservas presupuestales son una figura presupuestal vigente, la cual, puede utilizarse con el efecto previsto en el Acuerdo Distrital 5 de 1998.



Las reservas deben constituirse con los recursos en caja³⁴¹ y por la parte del compromiso que resta por ejecutar, lo que indica que el gasto se terminará de ejecutar en la siguiente vigencia pero con cargo a la reserva que se constituye en enero de la vigencia siguiente.

En relación con este punto, en el Manual Operativo Presupuestal Distrital se señala lo siguiente:

“A partir de la vigencia 2013, las Reservas Presupuestales no se incorporarán al presupuesto de la vigencia. Esta nueva situación implica que se efectuarán dos tipos de ejecución: la del presupuesto de la respectiva vigencia y la del presupuesto de reservas. Por lo anterior, los compromisos conservarán el mismo número del CDP y CRP de la vigencia anterior que los originó, y con base en éstos, se procederá a realizar los respectivos giros. No habrá generación de saldo de reservas, ni se ejecutarán reemplazos de CDP, ni CRP de reservas presupuestales³⁴²”

Posibles escenarios después de la constitución de las reservas

Una vez se han constituido las reservas, se presentan los siguientes tres escenarios:

- i. Ejecución de las reservas:* cuando la entidad ha constituido las reservas, deberá efectuar su ejecución y seguimiento estricto de tal manera que las mismas no trasciendan a la siguiente vigencia y se conviertan en *Pasivos Exigibles*.
- ii. Inejecución de las reservas:* es posible que la entidad pública no ejecute las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia anterior. Como consecuencia de ello, se generará el fenecimiento o caducidad de las mismas de conformidad con el artículo 61 del Decreto Distrital 714 de 1996.

Este saldo se convierte en un *pasivo exigible* para la siguiente vigencia, el cual deberá ser incorporado en el Acta de Fenecimiento- Formato 11-F.10.

- iii. Desaparición del compromiso:* es posible que durante el año en que se deban pagar las reservas presupuestales, desaparezca el compromiso legalmente constituido, evento en el cual se procederá a la anulación total o parcial de dichas reservas, para lo cual deberá levantarse el Acta de Cancelación y/o Anulación de Reservas Presupuestales – Formato 11-F.11 y enviar copia de la misma a la Dirección Distrital de Presupuesto.

3.3.2 Cuentas por Pagar

³⁴¹ Asesoría no. 022783 17 de agosto de 2010 consultante: Sergio Alexander Restrepo Álzate, Secretario General y de Gobierno Palacio Municipal Cañasgordas (Antioquia)

³⁴² Circular SDH - 018 del 20 de diciembre de 2012.



Las Cuentas por pagar se configuran en los siguientes dos eventos: i) cuando la Administración adquiere compromisos que han surtido todos los requisitos presupuestales y cuyo objeto ha sido cumplido en su totalidad, esto es, se ha recibido a satisfacción el bien o servicio al término de la vigencia fiscal en la cual se adquirieron, y en consecuencia, solo resta su pago o ii) cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no han sido cancelados.

Por ello, como requisito indispensable para la constitución de las Cuentas Por Pagar se requiere que se haya recibido a satisfacción el bien o el servicio contratado³⁴³.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional en la publicación “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano” definió las “Cuentas por pagar” en los siguientes términos:

*“Las cuentas por pagar son aquellas obligaciones que quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal, y se presentan en los casos en que el bien o servicio se ha recibido a satisfacción a 31 de diciembre o cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados.
Obligación — Pagos = Cuentas por pagar³⁴⁴”.*

El artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto Nacional 1068 de 2015 prescribe que las cuentas por pagar corresponden a la diferencia entre las obligaciones y los pagos. Desde el punto de vista presupuestal, son asumidas “con cargo a los recursos recaudados en el presupuesto y año fiscal en el cual se adquirieron y por tal razón no tienen afectación presupuestal en el presupuesto de la siguiente vigencia³⁴⁵”; esto es, no requieren de su inclusión en el presupuesto de siguiente vigencia fiscal a aquella en la cual se constituyeron³⁴⁶, ya que afectan el presupuesto de la vigencia en que fueron constituidas y se cancelan con cargo al PAC de cuentas por pagar.

Así mismo, y en relación con el soporte presupuestal de las cuentas por pagar la DAF ha señalado lo siguiente:

“Para efectuar el pago de la cuenta por pagar referida, se deben expedir nuevamente el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el posterior Registro Presupuestal, indicando claramente en los mismos que con ellos se está afectando el presupuesto para efectuar el pago de un compromiso amparado en una cuenta por pagar, compromiso que en la anterior vigencia fiscal contó con apropiación presupuestal y que para tales efectos se expidieron el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal, para lo cual se deben identificar en los nuevos documentos de manera clara y precisa los anteriores, por

³⁴³ Asesoría No. 037802 17 de diciembre de 2009 Consultante: Sergio Humberto Lopera Proaños.

³⁴⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”. Pág 111.

³⁴⁵ Asesoría Número 037978 DE 2015 (septiembre 30) Consultante: Luz Mirella Gómez Giraldo.

³⁴⁶ Asesoría No. 032002 - 01 de septiembre de 2016 Consultante: Lucas Teodoro Ortíz.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

lo que en nuestro concepto no habría lugar a anular ningún documento expedido durante la vigencia inmediatamente anterior³⁴⁷”.

Para finalizar, vale la pena señalar que en el evento en que existan compromisos legalmente adquiridos y cuyas obligaciones hayan sido cumplidas en su totalidad, pero no se cuente con recursos disponibles para su pago con cargo al presupuesto del año en que se originaron, tales compromisos no constituyen cuenta por pagar sino déficit presupuestal el cual, de conformidad con el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996.

Al respecto, y en relación con el manejo presupuestal de las cuentas por pagar y el déficit presupuestal, en concepto del 30 de septiembre de 2015, la DAF señaló lo siguiente:

“Al cierre de la vigencia fiscal se determinarán los resultados del ejercicio, si se generan cuentas por pagar estas se cancelarán sin necesidad de afectación presupuestal en el presupuesto del año siguiente; si se generó déficit presupuestal este se incorporará al presupuesto en el que se pagará previos los ajustes presupuestales a que haya lugar³⁴⁸”.

Igualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado que las cuentas por pagar deben pagarse en la vigencia siguiente afectando el presupuesto de la vigencia en que fueron creadas, toda vez que las mismas constituyen un mecanismo dirigido a extender la ejecución del presupuesto público más allá del año fiscal:

“Para todos los efectos a que haya lugar, tanto las cuentas por pagar como las reservas de apropiación afectan el presupuesto de la vigencia en la cual fueron constituidas. En todo caso, ha de destacarse que en virtud de lo previsto en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Por lo anterior, después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. En ese orden de ideas, la única vía que permite extender el término de ejecución de los presupuestos públicos más allá de su límite temporal de expiración es la constitución de reservas y de cuentas por pagar en los términos y bajo las condiciones ya mencionadas³⁴⁹”.

Liberación de saldos y vigencias expiradas o pasivos exigibles

³⁴⁷ Asesoría No. 029032 9 de agosto de 2012 Consultante: Flor Leny Montenegro G.

³⁴⁸ Asesoría Número 037978 DE 2015 (septiembre 30) Consultante: Luz Mirella Gómez Giraldo.

³⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Bogotá, D. C., trece (13) de mayo de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00960-01.



De acuerdo con lo establecido en la Circular 012 de 2011³⁵⁰ de la Secretaría Distrital de Gobierno, una vez caducado el término de liquidación establecido en la Ley 1150 de 2007³⁵¹, deberán liberarse los saldos provenientes de los contratos ejecutados que aún no se han pagado.

“La liquidación de contratos y convenios suscritos por los Fondos de Desarrollo Local o por las entidades del sector central o descentralizado, con cargo a esos recursos, deberá realizarse dentro del término pactado en el documento contractual o a más tardar dentro de los treinta (30) meses siguientes a la terminación del contrato o convenio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Vencidos los treinta (30) meses, establecidos en la norma, la entidad pública pierde competencia para liquidar el contrato o convenio, razón por la cual las obligaciones por pagar que se hayan constituido para amparar dichos compromisos deben liberarse”

Así también lo ha establecido la Secretaría Distrital de Hacienda en el Concepto Unificador de aspectos presupuestales de la contratación:

“Una vez haya transcurrido el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales estipulado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvieron de fundamento, sin que se haga exigible el respectivo pasivo, se debe proceder a liberar los recursos comprometidos por medio de la anulación del acto administrativo que soporta la liquidación unilateral del contrato”³⁵².

Desde el punto de vista contable, la libación de saldos se ubica dentro del proceso de depuración de cartera. Al respecto, la Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación³⁵³, emitió los siguientes lineamientos:

“Artículo. 5° [...]

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos u obligaciones, y, mediante la incorporación y retiro de las partidas a que haya lugar, evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y derechos

³⁵⁰ “Por la cual se dictan lineamientos Para La Liquidación de Contratos y Convenios de Vigencias Anteriores”

³⁵¹ “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

³⁵² Secretaría Distrital de Hacienda. Concepto 2017ER81475 del 15 de agosto de 2017. Tema: Liberación de saldos de contratos liquidados

³⁵³ “Por la cual se regula el tratamiento contable que las entidades territoriales deben aplicar para dar cumplimiento al saneamiento contable establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y se modifican los catálogos generales de cuentas vigentes para los años 2017 y 2018”.



[...]

- g) obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;
- h) **obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro por parte de terceros;**
- i) **obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la ley ha establecido su cruce o eliminación; y**
- j) valores que no estén incorporados en la información financiera y representen obligaciones para la entidad territorial". (Subrayas fuera de texto)

Como se puede ver, la Contaduría General de la Nación, establece la necesidad de identificar aquellas obligaciones que ya no son susceptibles de cobro por parte de terceros, como es el caso de aquellas sobre las que ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias contractuales

Para tener claridad sobre el termino de caducidad, de debe recurrir al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007³⁵⁴, que ha dispuesto de un tiempo perentorio para realizar la liquidación de los contratos, así:

*“Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, **la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.***

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, **la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.***

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, **la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.*** (Negrilla fuera del texto).

De acuerdo con lo anterior, se debe tener en cuenta que el artículo 136 del C.C.A, corresponde al vigente artículo 164 del CPACA que establece que el plazo de dos años se debe contar “una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del

³⁵⁴ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.



vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”

Así las cosas, se debe concluir que el término que tienen las partes para liquidar el contrato estatal es de dos años y seis meses, bajo el entendido de que después de este plazo pierden la competencia para ello, sin contar con que también pierden la oportunidad para acudir a la liquidación judicial, dada la caducidad del medio de control de controversias contractuales. En ese sentido, dada la imposibilidad jurídica de reclamar los saldos por pagar del respectivo contrato, se deben liberar del presupuesto de la entidad.

Respecto del procedimiento, el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución ,191 de 2017, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, establece:

“El fenecimiento de las obligaciones por pagar se hará de oficio, mediante el levantamiento de un acta firmada por el Responsable de Presupuesto y el(a) Alcalde(sa) Local, la cual debe ser remitida a la Dirección Distrital de Presupuesto. El monto así fenecido se constituirá en un menor valor del total de las Obligaciones por Pagar para el cálculo de los excedentes financieros.

Los saldos liberados pueden ser trasladados a los proyectos de inversión de la vigencia para la adquisición de nuevos compromisos”.

Para proceder a liberar, el ordenador del gasto, mediante acta de fenecimiento debe autorizar el retiro de los montos objeto de depuración y concomitante a ello, ordenar los registros contables a que haya lugar, de lo cual se debe enviar copia a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto³⁵⁵.

Por otro lado, **las vigencias expiradas o pasivos exigibles** se utilizan cuando *“las obligaciones contraídas con los requisitos legales pasan la respectiva vigencia fiscal o la siguiente vigencia en caso de haber utilizado reservas y fenecen a pesar de mantener obligaciones de pago aun exigibles. En estos casos se debe pagar la obligación con los recursos apropiados en la vigencia fiscal de su exigibilidad”*³⁵⁶.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha conceptualizado sobre la procedencia de utilizar este mecanismo en los siguientes términos:

“Es el mecanismo mediante el cual se atiende el pago de obligaciones legalmente contraídas pero que por diferentes motivos no fue posible atenderlas cumplidamente durante la vigencia respectiva o incluirlas en las reservas presupuestales o en las cuentas por pagar y que por no estar

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ Secretaría Distrital de Hacienda. Concepto 2017IE4927. Tema: Pasivos exigibles.



sometidas a litigio alguno se requiere un pronunciamiento judicial para autorizar su pago. Se está frente a una dificultad administrativa que no puede implicar el perjuicio de los terceros en sus relaciones con el estado³⁵⁷

En el caso en el que, en el transcurso de la vigencia, se haga exigible el respectivo pasivo, se debe proceder a efectuar un traslado presupuestal acreditando el rubro "Pasivos exigibles", bien sea de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión y contra acreditando el rubro y/o proyecto de inversión que dio origen al compromiso inicial o su homólogo, cuando el mismo no existe³⁵⁸.

Ahora bien, para que una obligación se convierte en un pasivo exigible, es necesario que opere en fenómeno de fenecimiento presupuestal, tal como lo establece la "Guía de ejecución, seguimiento, cierre y programación presupuestal", establecido para esta vigencia mediante la Circular Conjunta 002 de 2018³⁵⁹:

"En caso de que las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2017 **no se paguen al cierre de la vigencia 2018, fenecerán sin excepción** en el Sistema de Información Presupuestal PREDIS (proceso que se realiza automáticamente el 31 de diciembre de 2018). **En caso de presentarse esta situación, se convertirán en pasivos exigibles.** En consecuencia, el reconocimiento y pago de los pasivos exigibles, se deberá atender con el presupuesto disponible en la vigencia en que se haga exigible su pago"

De acuerdo con ello, se debe entender que, **el fenecimiento presupuestal** es el acto mediante el cual se termina la vigencia de una reserva presupuestal, es decir, aunque la obligación persiste, se mantiene y se reconoce, la apropiación presupuestal que garantizaba la obligación expira y, en consecuencia, el pago deba afectar el presupuesto en que la misma se haga exigible, convirtiéndose entonces en un pasivo exigible³⁶⁰.

3.3.3 Procesos de contratación en curso

Como se ha señalado, la regla general en materia de planeación y ejecución del presupuesto, referida al principio de anualidad, indica que los compromisos deben asumirse con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal que se cierra en esa fecha. Sin embargo y habida cuenta que existen eventos en los que no es posible adjudicar el proceso contractual en la vigencia inicial, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, estableció una figura conocida como "procesos en curso". Esta norma dispone lo siguiente:

***"Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal.
(...)***

³⁵⁷ Ministerio de hacienda y Crédito Público. Concepto 14615-03-06-2010 del 26 de mayo de 2010. Tema: Presupuesto territorial. Subtema: Otros aspectos presupuestales- vigencias expiradas.

³⁵⁸ Conceptos de la Dirección Distrital de Presupuesto 2017EE116863 y 2018EE37213.

³⁵⁹ "Guía de ejecución, seguimiento y cierre presupuestal 2018 y programación presupuestal vigencia 2019"

³⁶⁰ Manual Operativo Presupuestal. Módulo 3, Núm. 3.6



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

*En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y **su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente**, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes”.*

En virtud de lo anterior, en aquellos casos en los que se haya adelantado un proceso de selección en una vigencia fiscal determinada, pero no haya sido posible realizar su perfeccionamiento al término de la misma, esto es a 31 de diciembre, con el objetivo de evitar que se pierda el proceso contractual adelantado y se paralice la gestión contractual, se permite que el perfeccionamiento del compromiso se haga en la vigencia fiscal siguiente, con cargo al presupuesto de la última vigencia, razón por la cual se requerirá de un ajuste presupuestal de tal forma que al inicio de la siguiente vigencia se cuente con apropiación, que sirva de fuente de pago al compromiso respectivo. Para ello, será necesario expedir nuevamente el certificado de disponibilidad y posteriormente efectuar el registro presupuestal, para efectos de poder culminar el proceso de conformidad con la ley³⁶¹.

La Secretaria Distrital de Hacienda ha dado el siguiente manejo presupuestal a la figura de los “Procesos de Contratación en Curso”, consagrado en el Manual Operativo Presupuestal, así:

- a) *“El primer día hábil de la siguiente vigencia, las entidades expedirán los CDP que respaldan dichos procesos, indicando el objeto, con número, fecha, fuente de financiación, señalando que éste reemplaza el CDP de la vigencia anterior e identificándolos con el prefijo “PCC”, y en caso de ser necesario solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto el respectivo cambio de fuentes.*
- b) *Una vez se adjudiquen los contratos en la siguiente vigencia se expedirán sus correspondientes registros presupuestales con cargo a esa misma vigencia.*
- c) *Las entidades deben enviar a la Secretaría Distrital de Hacienda a más tardar el 10 de enero, una relación de los números de los CDP de la anterior vigencia y su reemplazo, los cuales respaldan los procesos de contratación en curso, con sus respectivos soportes, indicando valor, concepto de gasto y fuente de financiación³⁶²”.*

Por último, se debe tener en cuenta que, cuando el proceso contractual en curso esté soportado por una autorización de vigencias futuras excepcionales por parte del Concejo de Bogotá D.C. que no requieran reprogramación de las anualidades y montos, podrá continuar con dicho soporte sin que sea necesario una nueva autorización antes del perfeccionamiento del contrato, así como tampoco reiniciar el proceso de selección.

³⁶¹ Asesoría No. 026302 14 de septiembre de 2009. Consultante: José Orlando Céspedes García.

³⁶² Manual Operativo Presupuestal. Pág. 45.



En caso de que los cupos anuales de las vigencias futuras autorizadas requieran reprogramación, se deberá solicitar una nueva autorización ante el Concejo de Bogotá D.C., la cual, si es procedente, deberá otorgarse de manera previa a la adjudicación del contrato, sin que sea necesario reiniciar el proceso de selección.

3.3.4 Vigencias futuras

Las Vigencias Futuras son un mecanismo de planificación presupuestal y financiero que permite la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, diferentes a aquella en que se realiza el compromiso, para garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales.

Desde el punto de vista presupuestal, la ventaja de las vigencias futuras es que aquellos proyectos de mediano y largo plazo pueden contar con apropiaciones para cada una de las vigencias fiscales que demore su ejecución.

Los recursos de las vigencias futuras pueden ser utilizados para financiar tantos proyectos relativos a gastos de inversión como gastos de funcionamiento y deben presupuestarse a través de cupos anuales, que no necesariamente deben ser consecutivos, pues bien puede la Administración, no apropiarse recursos con cargo a las vigencias futuras en determinada vigencia fiscal, en razón de las necesidades de ejecución del contrato.

En este punto es importante tener en cuenta la caducidad de las vigencias futuras, fundamentada en el artículo 2.8.1.7.1.10. del Decreto 1068 de 2015³⁶³, que establece:

“Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, los órganos deberán registrar en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación a más tardar el 31 de diciembre de cada año la utilización de los cupos autorizados, operación que refleja la utilización de los cupos autorizados dentro de la vigencia.”

Las entidades con avales fiscales otorgados deberán tramitar solicitud de autorización de vigencia futura dentro de la misma vigencia fiscal del otorgamiento, en caso contrario deberán iniciar nuevamente trámite de solicitud de otorgamiento del aval fiscal”.

En este sentido, tal como lo ha afirmado la Secretaría Distrital de Hacienda, la caducidad de una autorización de vigencia futura opera de pleno derecho por el transcurrir del tiempo y por lo tanto, no requiere una actuación administrativa para declararlas. Por esta razón, no procedería su solicitud de cumplimiento ni ninguna autoridad podría ejercer esa atribución.

³⁶³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”



Ahora bien, las vigencias futuras se clasifican en tres clases: vigencias futuras ordinarias, vigencias futuras excepcionales y vigencias futuras en contratos de APP. A continuación, se desarrollan cada uno de este tipo de vigencias.

a. Vigencias futuras ordinarias

Su fundamento normativo se encuentra en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003. Se caracterizan porque requieren una apropiación del 15 % en la vigencia fiscal en la que son autorizadas; en otras palabras, su ejecución se debe iniciar con presupuesto de la vigencia en curso.

El órgano competente para emitir la autorización de vigencias futuras del Distrito Capital es el Concejo Distrital y para el caso de las demás entidades territoriales, la Asamblea o Concejo municipal respectivo.

En relación con este punto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que *“la facultad de las Asambleas y los Concejos municipales de autorizar las vigencias futuras ordinarias es indelegable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003; razón por la cual, los concejos municipales no pueden comisionar a ningún órgano para conceder este tipo de licencias³⁶⁴”*.

Para su autorización, se debe cumplir con los siguientes requisitos, los cuales son pasibles de clasificarse en requisitos generales y especiales; siendo los últimos aplicables, en aquellos eventos en los que el proyecto a desarrollar conlleve inversión nacional:

Requisitos generales

- Conformidad con el MFMP: El monto máximo de las vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Inclusión en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.
- Disciplina fiscal: Se debe verificar que todos los compromisos que se pretendan asumir a través de vigencias futuras y sus costos de mantenimiento y/o administración no exceden la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.
- Autorización del Confis.

Se debe tener en cuenta que los montos por vigencias futuras que se comprometan por parte de las entidades territoriales se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, “teniendo en cuenta la inflexibilidad que se

³⁶⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Sentencia del 2 de mayo de 2016. Radicación número: 20001-23-31-000-2004-01644-01(37438).



genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada”³⁶⁵

Requisitos especiales

Sumados a los anteriores requisitos, en los eventos en los que el proyecto conlleve inversión nacional, además de cumplirse con los requisitos generales, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, por regla general, la autorización para comprometer el presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Sin embargo, será posible aprobar vigencias futuras que superen el periodo de Gobierno, siempre que: i) se trate de proyectos de inversión y ii) el Consejo de Gobierno declare el Proyecto de **“importancia estratégica”**.

b. Vigencias futuras excepcionales

Su fundamento normativo corresponde a los artículos 1 de la Ley 1483 de 2011 y 2.6.6.1.1 y 2.6.6.1.2 del Decreto 1068 de 2015. Este tipo de vigencias no requiere de apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, en la medida en que las características de las obras financiadas con cargo a vigencias futuras excepcionales *“generalmente son de alto costo y de gran magnitud, suponen en muchos casos que sea difícil disponer, para la vigencia en que se autorizan, de la formalización del financiamiento necesario para acreditar una apropiación inicial”*³⁶⁶.

En relación con los requisitos para su aprobación, se siguen las mismas reglas que para las vigencias ordinarias ya expuestas; sin embargo, en razón a la excepcionalidad de las mismas, y al hecho de que para su autorización no se requiere apropiación del presupuesto, el Legislador previo el cumplimiento de dos requisitos adicionales, en relación con las vigencias futuras ordinarias, a saber:

- a) **Objeto limitado:** las vigencias futuras excepcionales deben usarse para el financiamiento de proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.
- b) **Inclusión en el Banco de proyectos:** los proyectos financiados con vigencias futuras excepcionales deben estar debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos³⁶⁷.

³⁶⁵ Dirección Distrital de Presupuesto. Concepto 2017EE290416.

³⁶⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Magistrado ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Numero de radicado: 2111249.

³⁶⁷ Dirección Distrital de Presupuesto. Concepto 2017EE290416.



Vale la pena destacar que el uso de las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales no fue previsto inicialmente en la Ley orgánica 819 de 2003 pues, aunque esta ley contempló ambos tipos de vigencias, solo contempló las vigencias futuras excepcionales para la Nación.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado desde la Sentencia del 14 de julio de 2011 sostuvo que a la luz de la Ley 819 de 2003 no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales. Ello, con sustento en un criterio de legalidad, según la cual, si el legislador hubiera querido que las entidades territoriales apropiaran vigencias futuras excepcionales, las habría contemplado expresamente.

*“La lectura detenida de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto –compilado en el Decreto 111 de 1996– faculta de manera expresa a la Nación para la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras, de conformidad con su artículo 11. **No obstante, no ocurrió lo mismo en relación con las entidades territoriales, pues ellas solo fueron habilitadas para adquirir obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de ese mismo cuerpo normativo**”³⁶⁸.*

No obstante, a que la línea jurisprudencial fue consistente en la materia, en sentencia del 1 de febrero de 2018 con ponencia de Oswaldo Giraldo López, se dio un giro, toda vez que se consideró que, en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales, estas tienen la plena facultad de expedir sus propias normas orgánicas de presupuesto teniendo como parámetro, en lo pertinente, los principios y normas constitucionales y las regulaciones de la ley orgánica de presupuesto. Adicionalmente, consideró la sala que, atendiendo al principio de igualdad de las entidades territoriales y la nación, éstas pueden hacer uso también de las vigencias futuras excepcionales, cumpliendo en todo caso requisitos semejantes a los establecidas en el caso de la Nación en la Ley 819 de 2003.

La Sala a partir de las consideraciones expuestas en esta providencia modificará su criterio en torno a la materia expresado en sentencia de 14 de julio de 2011, según el cual no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales en razón a que la Ley 819 de 2003, orgánica del presupuesto, sólo las contempló para la Nación. [...]

De acuerdo con los fundamentos señalados a lo largo de esta providencia, encuentra la Sala en efecto que, contrario a lo antes sostenido, a la luz de las normas orgánicas del presupuesto de la Nación vigentes a la fecha de expedición del acto acusado (22 de febrero de 2010), **sí es procedente que las entidades territoriales acuerden vigencias futuras excepcionales, en primer lugar, en reconocimiento de la autonomía que la Constitución Política les concede, que les permite adaptar tales normas en sus estatutos orgánicos del presupuesto en tanto que se ajusten a la organización,**

³⁶⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 31 de mayo de 2018. Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00253-01.



normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales, lo que ocurre en este evento, y en segundo lugar, como garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación en esta materia, al existir elementos de coincidencia en aspectos relevantes como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal³⁶⁹

Sin embargo, la Ley 1483 de 9 de noviembre de 2011, subsanó la falencia que tuvo la Ley 819 de 2003, esto es, autorizó expresamente el uso de las vigencias futuras excepcionales a las entidades territoriales³⁷⁰.

Para finalizar el estudio de las vigencias futuras excepcionales, se destaca que el Legislador ha previsto dos eventos excepcionales en los que se podrán autorizar las mismas en el último año de gobierno, a saber: i) en la hipótesis ya analizada en las vigencias futuras ordinarias y referida a los contratos de asociación público privada y en ii) proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Esta última excepción se encuentra consagrada en el parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 y se predica solo respecto de las vigencias futuras excepcionales, de conformidad con el epígrafe de esta disposición que se titula “Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales”. Esta misma lectura ha sido dada por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien ha señalado lo siguiente:

“No se pueden autorizar vigencias futuras ordinarias en el último año del periodo de gobierno, en este año solo se podrían autorizar vigencias futuras excepcionales cuando se trate de proyectos que tengan cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación o que se financiaran con la última doceava del Sistema General de Participaciones³⁷¹.”

c. Vigencias futuras APP

Las vigencias futuras de APP se rigen por norma especial de jerarquía orgánica en materia presupuestal, artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, modificado por el artículo 16 de la Ley 1882 de 2018 y por el artículo 113 de la Ley 1955 de 2019.

Las características de estos contratos, con monto de inversión mínimo de 6.000 smmlv (artículo 3) y con plazo que puede superar los 30 años (artículo 6), obligaron al legislador a diseñar unas normas pertinentes en materia de vigencias futuras, diferentes a las

³⁶⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-31-000-2010-00987-01

³⁷⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 31 de mayo de 2018. Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00253-01.

³⁷¹ Asesoría Número 041116 DE 2015 (octubre 22) Consultante: Maria Eugenia Escobar Navarro. Secretaria de Hacienda Gobernación de Antioquia Medellín – Antioquia



dispuestas de manera general para las vigencias futuras ordinarias y excepcionales, reguladas en las entidades territoriales por el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, respectivamente.

En ese sentido, el artículo 16 de la Ley 1882 de 2018 y el artículo 113 de la Ley 1955 de 2019, modificatorios del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012 facultaron, de manera expresa y en todos los casos, al Concejo Distrital para autorizar las vigencias futuras de APP en el último año de gobierno, superando el periodo de gobierno, mientras que en el régimen general se prohibió esas dos posibilidades y sólo se permiten en algunas excepciones.

En el actual artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, con sus modificaciones, se establecen los requisitos que se deben cumplir, tanto por la Administración como por el Concejo de Bogotá, para contar con la autorización de las vigencias futuras de APP:

“(...)

6. La autorización por parte de la Asamblea o Concejo respectivo, para asumir obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias futuras para proyectos de Asociación Público Privada **podrá efectuarse en cualquier momento y superar el período de Gobierno del respectivo gobernador o alcalde. El plazo de dicha autorización no podrá exceder el plazo previsto en el artículo 6o (se refiere a 30 años) de la Ley 1508 de 2012.**

7. Las vigencias futuras que se expidan **deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo, incluyendo la aprobación previa de la valoración de riesgos y pasivos contingentes por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Estas vigencias futuras podrán ser aprobadas en el último año de Gobierno, hasta por el plazo de duración del proyecto respectivo.” (Negrilla fuera del texto)

En esta norma se dispuso que “*Las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo*”. Por vía de interpretación, no por remisión expresa, se ha complementado el régimen especial de las APP utilizando las normas que regulan las vigencias futuras excepcionales, teniendo en cuenta que en estas no se requiere apropiar el 15% en la vigencia fiscal en que se autorizan, lo cual coincide con los contratos de APP cuyos pagos se realizan a partir de la disponibilidad del bien y servicio.

En todo caso, esta remisión normativa no puede entenderse como sustituta, sino como norma subsidiaria, en tanto que existe norma especial.

En resumen, el régimen especial de la Vigencias Futuras de APP se diferencia del régimen general de vigencias futuras (VF), en los siguientes aspectos:



Régimen especial VF APP (Ley 1508)	Régimen General VF (Leyes 819 y 1483)
Siempre se puede autorizar en el último año de gobierno	Se prohíbe de manera general autorizar en el último año de gobierno, se habilita si hay cofinanciación Nacional o por la última doceava del Sistema General de Participaciones o se trata de operación conexas de crédito público
Siempre se pueden autorizar superando el periodo de gobierno	Se prohíbe de manera general autorizar VF que superen el periodo de Gobierno, salvo que sea declarado previamente el proyecto como de importancia estratégica
Plazo máximo 30 años ampliable con concepto previo favorable del CONPES	Plazo no mayor al del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, 10 años.

Otra forma de interpretar este régimen es entendiendo que las vigencias futuras de APP constituyen excepciones al régimen general, de la siguiente manera:

- a) No se podrá autorizar vigencias futuras en el último año de gobierno excepto: si tiene cofinanciación Nacional o por la última doceava del Sistema General de Participaciones o se trata de operación conexas de crédito público **o se trate de una vigencia futura para un contrato de APP;**
- b) No se podrá autorizar vigencias futuras que superen el periodo de gobierno excepto: si los proyectos de inversión fueron declarados de importancia estratégica **o se trate de unas vigencias futuras para un contrato APP.**

Requisitos para aprobación de Vigencias Futuras APP

Los requisitos legales están previstos en el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012 y como se aclaró anteriormente, cuando expresa que se “*deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia*”, podría entenderse que hace referencia a las vigencias futuras ordinarias o a las excepcionales del régimen general.

En materia de interpretación normativa, es importante tener en cuenta que tanto la Ley 819 de 2003, como la Ley 1483 de 2011, que regulan el régimen general, son anteriores a las leyes 1508 de 2012, 1882 de 2018 y 1955 de 2019, las cuales conforman el régimen especial de las Vigencias Futuras de APP y, en consecuencia, prevalecen por tratarse de disposiciones posteriores y especiales.

En cuanto a la declaratoria de importancia estratégica, es pertinente indicar, que el régimen especial establecido por el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, facultó expresamente al Concejo de la ciudad para autorizar vigencias futuras de APP superando el periodo de Gobierno, sin establecer requisitos.

Sin embargo, el Decreto Nacional 1068 de 2015, estableció el requisito para los proyectos de APP de las entidades territoriales, y también se cumplió:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

“Artículo 2.6.6.1.1. Declaración de importancia estratégica.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica, por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir los siguientes requisitos:

a) Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese período y trasciende la vigencia del periodo de gobierno;

b) Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el período de Gobierno;

c) Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal.

d) Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial;

*e) Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones los estudios técnicos deben incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. **Para el caso de proyectos de Asociación Público Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.***

(Resaltado fuera de texto)

Es razonable que los requisitos que se soliciten en el Decreto Nacional 1068 de 2015, sean los necesarios para abrir un proceso contractual de esa complejidad, además teniendo en cuenta que las vigencias futuras son precisamente para darle soporte presupuestal a dicha apertura.

En efecto, los estudios requeridos por la Ley 1508 de 2012 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015 son los necesarios para que el **Consejo de Gobierno considere declarar de importancia estratégica** un proyecto de inversión realizado a través de APP:

“Artículo 11. Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas para la ejecución de proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública. En los proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, la entidad que invita a participar en el proceso de selección, deberá contar antes de la iniciación del proceso de selección con:

11.1 Los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o



explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal.

- 11.2 *Evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados.*
- 11.3 *Justificación de utilizar el mecanismo de asociación público privada como una modalidad para la ejecución del proyecto, de conformidad con los parámetros definidos por el Departamento Nacional de Planeación. Los análisis señalados en este numeral deberán contar con concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación o de la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial. Para el anterior concepto, se deberá contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales, en desarrollo de los Esquemas de Asociación Público Privada, en los términos definidos en la Ley 448 de 1998.*
- 11.4 *Análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre.*
- 11.5 *La adecuada tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto.”*

El Decreto Nacional 1082 de 2015, reglamentando la Ley 1508 de 2012, y en consonancia con el régimen especial de las APP, dispone:

“Artículo 2.2.2.1.4.4. Estudios para abrir procesos de selección para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública.

La entidad estatal competente deberá contar con los estudios de que trata el numeral 5.1 del artículo 2.2.2.1.5.5 del presente decreto, *de conformidad con lo previsto en el numeral 11.1 **del artículo 11 de la Ley 1508 de 2012.** Sin embargo, si la naturaleza y el alcance del proyecto hace que alguno de los estudios de que trata el numeral 5.1 del artículo 2.2.2.1.5.5 del presente decreto no sea requerido, la entidad estatal competente determinará los estudios con los cuales deberá contar para abrir el respectivo proceso de selección.*

El cumplimiento de los requisitos a los que se refiere el artículo 11 de la Ley 1508 de 2012 y la autorización para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras, si es procedente, es suficiente para la apertura de la licitación. No será necesaria la elaboración de los estudios previos a los que se refiere el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del presente decreto.” (Subrayado fuera de texto)

La norma anteriormente citada también hace una remisión específica al cumplimiento del numeral 5.1 del artículo 2.2.2.1.5.5. del mismo Decreto Nacional 1082 de 2015 que establece:



“Artículo 2.2.2.1.5.5. Etapa de factibilidad.

(...) 5.1. Estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto y diseño arquitectónico cuando se requiera.”

En resumen, los requisitos para la declaratoria de importancia estratégica son:

Régimen especial VF APP	Régimen general
<p>Ley 1508 de 2012, art. 27 con sus modificaciones faculta al Concejo autorizar VF APP superando periodo de Gobierno sin exigir requisitos previos.</p> <p>Decreto 1068 de 2015, art. 2.6.6.1.1: para APP “se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios”, en este caso el Decreto 1082 de 2015 (Artículo 2.2.2.1.4.4. Estudios de factibilidad numeral 5.1 del Artículo 2.2.2.1.5.5.)</p> <p>Ley 1508 de 2012, artículo 11: Estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial y jurídico acordes con el proyecto, modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, fases y duración y justificación del plazo del contrato.</p>	<p>Ley 1483 de 2011, prohíbe aprobar en el último año, salvo si se declara de importancia estratégica el proyecto.</p> <p>Decreto 1068 de 2015, art. 2.6.6.1.1: Requisitos estudios técnicos del proyecto y “definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle.</p>

El Decreto Nacional 1068 de 2015, en consonancia con el régimen especial de las APP, establecido por norma orgánica presupuestal, señaló los estudios pertinentes requeridos para la contratación APP, los cuales son diferentes a los requisitos del régimen general dentro de los cuales se encuentra “la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle”.

d. Vigencias futuras de las empresas y sociedades distritales

De manera expresa el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital facultó al Gobierno Distrital para definir el régimen jurídico de las vigencias futuras de las empresas:

“Artículo 76°.- De las Vigencias Futuras de las Empresas. Las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y Sociedades de Economía Mixta del Distrito con el régimen de aquellas, podrán adquirir compromisos que afecten vigencias futuras. El Gobierno Distrital reglamentará la materia, de acuerdo con el Artículo 12 del presente Estatuto. (La referencia corresponde al artículo 14 del presente estatuto), (Acuerdo 24 de 1995, art. 67)” (Resaltado fuera de texto)

En este orden de ideas, en la mencionada norma orgánica se faculta al Gobierno Distrital para que determine las directrices y controles que deben cumplir en el ciclo presupuestal y de manera especial respecto de las vigencias futuras, de acuerdo con lo establecido en el



artículo 14 del mencionado Estatuto, el cual no prohíbe la autorización de estas vigencias futuras en el último año de gobierno:

*“Artículo 14º. **De las Vigencias Futuras.** La Administración Distrital podrá presentar para aprobación del Concejo Distrital la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre que los proyectos estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento. Cuando se trate de Proyectos de Inversión deberá obtenerse un concepto previo y favorable del Departamento Distrital de Planeación.*

Estas disposiciones se aplicarán a Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno Distrital reglamentará la materia.

*El Gobierno presentará en el Proyecto del Presupuesto Anual un Artículo sobre la asunción del compromiso para vigencias futuras”. (Acuerdo 20 de 1996 , art. 2º)
(Negrilla fuera del texto)*

El Gobierno Distrital viene ejerciendo esta reglamentación desde que le fue otorgada, a través de los Decretos Distritales 397 de 1996, 1112 de 1997, 1138 de 2000, 281 de 2002, 368 de 2003, 195 de 2007, 280 de 2018 y con el actual Estatuto Orgánico Presupuestal de las Empresas, Decreto Distrital 662 de 2018.

7. SISTEMA DE CUENTA ÚNICA DISTRITAL

Ahora bien, dando cumplimiento al principio presupuestal de Unidad de Caja desarrollado en capítulos anteriores, el Gobierno Distrital ha implementado el Sistema de Cuenta Única Distrital como el mecanismo mediante el cual se debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local³⁷².

Este sistema, aún se encuentra en implementación. En la actualidad dentro de la Cuenta Única Distrital se encuentran los recursos de todas las entidades de sector central y se efectúan los pagos de Establecimientos Públicos.

De acuerdo con las disposiciones del Decreto reglamentario del Estatuto de Presupuesto Distrital, la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería, recaudará, directamente o mediante contratos o convenios con entidades del sector

³⁷² Artículo 26, Decreto Distrital 777 de 2019.



financiero, los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, los recursos de capital y las transferencias nacionales y territoriales, a favor del Distrito Capital.

De otro lado, se debe tener en cuenta que la legalización de los ingresos se realizará cuando: se efectúen los abonos correspondientes a las cuentas bancarias y se cuente con el reporte del banco o del usuario; o una vez cumplida la reciprocidad pactada con las entidades financieras con las cuales se tenga convenio o contrato de recaudo; o al momento de recepción de los recursos en las cajas que la Dirección Distrital de Tesorería disponga para el efecto, según sea el caso.

De acuerdo con este sistema, cada una de las entidades se concierte en ordenadora del gasto y la Dirección de Tesorería Distrital, como administradora de la Cuenta Única actúa únicamente como ejecutora de las ordenes de gasto. Esto, de acuerdo con el artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, que establece que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital gozan de autonomía en el manejo de sus recursos:

“Artículo 87º.- De la Ordenación del Gasto y la Autonomía. Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán 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. (...).” (Negrilla fuera de texto)

Conforme a la norma trascrita, las entidades públicas del nivel distrital tienen la competencia jurídica para ordenar el gasto ejecutando los recursos apropiados mediante contratos de adquisición de bienes y servicios con terceros y con la expedición de actos administrativos.

Para tal efecto, a nivel Distrital, el artículo 29 del Decreto Distrital 777 de 2019 ha precisado que las entidades deben remitir a la Dirección Distrital de Tesorería las devoluciones y las compensaciones que requieran ser giradas o legalizadas a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso.

Así mismo, los artículos 30 y 31 del referido Decreto disponen que corresponde a cada entidad la responsabilidad sobre las órdenes de pago y devoluciones autorizadas:

“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.

Artículo 30. Responsabilidad de los ordenadores del gasto en el seguimiento y control de la ordenación de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería. Es responsabilidad de los ordenadores del gasto 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, devoluciones, 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 su solicitud de anulación y/o reenvío.

Artículo 31. Legalidad, pertinencia y oportunidad. La responsabilidad sobre la legalidad, pertinencia y oportunidad de todos los pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones recae exclusivamente sobre las entidades, dependencias o unidades ejecutoras ordenadoras y sobre los servidores públicos que suscriban la respectiva orden o instrucción.”

De acuerdo con ello, tal como lo concluyó esta Dirección en concepto de Radicación 2018IE12281, cada entidad es responsable y autónoma en el manejo de sus recursos y la DDT únicamente tiene competencia para efectuar el giro respectivo desde la Cuenta Única Distrital:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En este orden de ideas, de conformidad con las reglas mencionadas, existen dos niveles:

- a) Ordenar el gasto y el pago que corresponde a las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local y;*
- b) Efectuar el giro de tales recursos a los destinatarios que determinen las órdenes de pago, previamente referenciados en la Dirección Distrital de Tesorería³⁷³.*

En cuanto al manejo de recursos, el artículo 35 del Decreto Distrital 777 de 2019 faculta a la Secretaría Distrital de Hacienda para celebrar los convenios o contratos que resulten necesarios con las instituciones financieras legalmente constituidas en el país que se encuentren bajo la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

La selección de las instituciones financieras se debe realizar teniendo en cuenta criterios técnicos basados en la clase de entidad financiera, nivel de solvencia patrimonial y de riesgo, experiencia, buenas prácticas de cumplimiento en los procesos desarrollados, portafolio de servicios, tecnología aplicable, cobertura geográfica, tasas de interés y, en general, en el costo efectivo de la propuesta de servicios.

De otro lado, el Decreto Nacional 1068 de 2015³⁷⁴ autoriza a las tesorerías territoriales para realizar inversiones con los excedentes de liquidez producto de la Cuenta Única Distrital, así:

- i) En Títulos de Tesorería (TES) Clase 'B', tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y,
- ii) En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades con regímenes especiales contemplados en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.³⁷⁵

³⁷³ Secretaría Distrital de Hacienda. Rad 2018IE12281

³⁷⁴ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

³⁷⁵ Decreto Nacional 1068 de 2015, artículo 2.3.3.5.1.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE HACIENDA



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE HACIENDA