



Ai Contestar Cite Este No: 2015EE180004 01 Folio Anexo 0
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. ORIGEN: S2012 DIRECCION JURIDICA VARGAS BORNAL ELDA FRAN
SECRETARIA DE HACIENDA DESTINO: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL IDPC/MA
ASUNTO: CONCEPTO RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEL OPERATIVO INT
CBS: PROYECTO/CLARA LUCIA MORALES

Bogotá, D. C.

Doctora
MARÍA NOHEMÍ PERDOMO RAMÍREZ
Subdirectora de Gestión Corporativa
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL
CL12 B (ANTES CL 13) 2 - 58
NIT. 860.506.170-7
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	Radicado No. 2015ER54143
Tema	Solicitud de concepto
Descriptor	Rendimientos financieros – contratos interadministrativos
Problema jurídico	¿A quién pertenecen los rendimientos financieros surgidos de la celebración de un contrato interadministrativo entre un establecimiento público del orden distrital y una empresa Industrial y Comercial del orden departamental?
Fuentes formales	Artículos 2 y 85 del Decreto 714 de 1996, artículo 17 del Decreto 234 de 2015; Resolución SDH-000226 de 2014.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Consultante requiere se precise a quién pertenecen los rendimientos financieros surgidos de la celebración de un contrato o convenio interadministrativo celebrado entre un establecimiento público del orden distrital con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente y una empresa Industrial y comercial del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente.

ANTECEDENTES:

La consultante vía correo electrónico complementa la solicitud con la siguiente información: "Dentro del contrato, entre las entidades mencionadas se estableció en la Cláusula Octava lo siguiente: "Los rendimientos financieros que se generen en la cuenta bancaria destinada para administrar el recurso del proyecto son" del contratista "los cuales en virtud del acuerdo contractual y con el fin de lograr los cometidos en el objeto, podrán ser reinvertidos en las actividades propias del proyecto, previo descuento de todos los costos, gastos, impuestos, tasas y contribuciones que dicho aporte llegue a generar, previa aprobación del Comité Operativo y suscripción del contrato adicional correspondiente".

SUSTENTO LEGAL

Sede Administrativa, Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal: 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá.
Avenida Calle 17 N° 658-95 - Código Postal 111611
Teléfono (571) 339 5000 - Línea 195
contactenos@shd.gov.co
NIT. 860 506 170





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Para dilucidar el tema es menester tener en cuenta qué se entiende por rendimientos financieros y la propiedad de los mismos, luego se revisará el ordenamiento jurídico vigente aplicable a los rendimientos financieros en materia presupuestal y, por último, se analizará el manejo de estos recursos cuando se pactan en un contrato.

1. PROPIEDAD DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS

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 producidos por dineros públicos, manifestó lo siguiente:

“Esta Sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹ y en sus reglamentos² hacen referencia a los rendimientos financieros originados con recursos de propiedad de la Nación y con recursos propios de otras entidades públicas, que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:

- i. Por “rendimientos financieros” deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses)³.
- ii. 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. (...)

2. RÉGIMEN JURÍDICO PRESUPUESTAL DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS

El Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital -Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996-, compilados por el Decreto 714 del 15 de noviembre de 1996, en su artículo 85 preceptúa:

“Artículo 85°.- 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.” (Subrayado fuera de texto)

¹ 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.

² Específicamente el Decreto 4730 de 2005, (28 de diciembre), “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”.

³ Concepto del 30 de octubre de 1996, Rad. No. 906 de 1996, C. P. César Hoyos Salazar.



Cohrente con lo anterior, el artículo 17 del Decreto 234 del 17 de junio de 2015, "Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996 y se dictan otras disposiciones", dispuso:

"Artículo 17. Rendimientos. Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, son de Bogotá Distrito Capital y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes. (...)

Los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de Convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante. (...)" (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 10 del Decreto 603 de 2014⁴, respecto de los rendimientos financieros que se generen con recursos del Presupuesto Anual del Distrito Capital establece :

"Artículo 10. RENDIMIENTOS. Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, son de Bogotá Distrito Capital y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes. Para el caso de los Fondos de Desarrollo Local, la Dirección Distrital de Tesorería los registrará como recursos propios de cada Fondo.

Los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de Convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Complementario de las normas arriba citadas el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución No. SDH – 000226 del 8 de octubre de 2014, señala situaciones que se pueden dar frente a los rendimientos financieros, así:

"(...) Frente a las diferentes situaciones que se pueden presentar con los rendimientos financieros, se debe proceder de la siguiente forma:

- Si los recursos objeto de un convenio ingresan al presupuesto de la entidad contratista, se incorporan como recursos propios y es ésta la que asume la ejecución total del proyecto (entrega de bienes y servicios), se considera que los rendimientos financieros generados con los recursos entregados por la entidad contratante a título de "pagos" son de la entidad contratista.

⁴ "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 2015 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo No. 575 de diciembre 17 de 2014, expedido por el Concejo de Bogotá"



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- Aquellos rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado son propiedad de la entidad ejecutora.
- Los rendimientos producto de los saldos de recursos de convenios no ejecutados en su totalidad deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante. (...)"

3. LOS CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS

En concepto No. 1881 del 30 de abril de 2008, en la parte inicial referenciado, el Consejo de Estado estudia la interpretación de los contratos interadministrativos, explicando que se debe acudir a las reglas de interpretación de los contratos y su aplicación a los mismos.

"Esta Sala ha conceptuado⁵ que los convenios o contratos interadministrativos, si bien están nominados en la ley 80 de 1993, han sido parcialmente regulados por el primer inciso del artículo 95 de la ley 489 de 1998 que es del siguiente tenor:

"Art. 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.(...)"

Esta norma, que hace parte de la ley que regula la organización de la administración pública, organiza dos situaciones, a saber: los convenios interadministrativos y la creación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.⁶

Es entonces necesario tener en cuenta dos elementos, a saber: que estos convenios se celebran en virtud del principio de colaboración entre entidades públicas, y que su finalidad es la de cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades, o prestar los servicios públicos que les han encomendado.

El principio de coordinación o colaboración está definido por el artículo 6° de la misma ley, como la necesidad de ejercer sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; que aplicado a la institución de los contratos, significa que las partes se obligan a poner en ejecución todos los medios a los que se comprometen para obtener la realización del objeto del convenio. Implica que en el contrato regido por el principio de colaboración, no se da un verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo).

⁵ Vr. gr. Concepto de 15 de junio de 2006. Rad. No. 2006-00048-00(1746-1747), C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Ref. Infraestructura vial a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Transferencias. Inversión de recursos. Convenios Interadministrativos para el mejoramiento, mantenimiento y pavimentación de vías que comprometan varios municipios. Modalidades de asociación de estas entidades territoriales.

⁶ La Sala estima como sinónimas las palabras convenio y contrato interadministrativo. Sin embargo, encuentra que con mucha frecuencia se utiliza la expresión convenio para los interadministrativos, y contrato para los celebrados con particulares.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

sino que los contratantes realizan la finalidad propia de las entidades contratantes. El contenido obligacional se estructura en una doble perspectiva, definiendo el resultado querido por las partes, y las acciones y medios que cada una de ellas desplegará para obtener el objeto convenido.

Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios. Por esta razón, es también posible que una de las entidades obtenga una remuneración a cargo de la otra (u otras) por los servicios o la ejecución del objeto del contrato, todo de acuerdo con las facultades que les son propias y con los estatutos que las rigen.

El título trece del libro cuarto del Código Civil, contiene un conjunto de normas que permite la interpretación de los contratos, y en cuanto al tema que se plantea, resalta la Sala las siguientes reglas que tienen especial interés:

"Art. 1618.- Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras."

"Art. 1622.- Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.

Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia.

O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas las partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte."

La primera de las citadas le ordena, tanto a las partes como a los terceros que conozcan el contrato, atenerse a la intención de los contratantes antes que al tenor literal de las estipulaciones escritas, pues se presenta que el lenguaje escrito no siempre traduce íntegramente la voluntad de los contratantes. Lo que interesa de esta regla para el efecto del concepto que se emite, es la obligatoriedad de interpretar el contrato según la intención de las partes, pues los terceros, incluyendo al juez del contrato si llegare a conocerlo en un proceso, no pueden darle su propia interpretación y sacar de ella consecuencias jurídicas no queridas por los contratantes.

En relación con el artículo 1622 del Código Civil, resalta la Sala la última de las reglas, la que dice que una de las formas de conocer la intención de las partes es la ejecución práctica del contrato, y a ella han de atenerse tanto los contratantes como los terceros que deban conocer de él.

Para aplicar las normas comentadas al caso de los contratos interadministrativos, a más de la voluntad de las partes, debe tenerse en cuenta la finalidad pública que cada una de las entidades busca cumplir con el contrato que se interpreta, pues en derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin

Sede Administrativa: Carrera 3C N° 25-
90 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá:
Avenida Calle 17 N° 65B-95 - Código
Postal 111511
Teléfono: (571) 338 5000 - Línea 195
contactenos@shd.gov.co
- N.º 300 000 001 - 0



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

de los contratos de la administración”-

Dilucidado lo anterior, el Consejo de Estado realiza las siguientes afirmaciones:

- i. “En los contratos celebrados por una entidad pública como contratante, en los que se entreguen dineros a título de pago del precio de un contrato, y a cambio se reciba un bien o servicio, como este último es el propietario del monto del pago recibido, por lo mismo lo es de los rendimientos financieros o intereses que produzca la inversión del precio recibido. En estos contratos, si hay un “precio anticipado”, una vez pagado pertenece al contratista y por lo mismo sus rendimientos (salvo pacto en contrario), pero si hay un “anticipo”, dado que se entiende como una forma de financiamiento, los rendimientos financieros pertenecen al contratante. El anticipo pasará a ser parte del precio, en la medida en que se amortice siguiendo las cláusulas del contrato.
- ii. Por el contrario, si una entidad pública como contratante entrega unos dineros en administración, verbi gratia para ser invertidos, éstos no ingresan al patrimonio del contratista, y por lo mismo los rendimientos que lo acrecen son de la entidad contratante que es la propietaria del capital. En este caso, el precio del contrato lo constituyen las comisiones, primas de resultado, una suma fija o cualquier otra forma de retribución que se pacte”. (subrayas fuera de texto)

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Bajo el entendido que los rendimientos financieros son los frutos civiles de los recursos que pertenecen al dueño del capital, de manera que éste, al producirse tales rendimientos acrecen a sus arcas.

Para el caso objeto de estudio, las normas presupuestales distritales precisan que 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.

Por lo anterior se establece dos situaciones: la primera referente a los rendimientos que se obtengan por el Sistema de Cuenta Única Distrital, regulado por el artículo 83 del Decreto 714 de 1996, la cual está conformada por los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital (Concejo, Contraloría, Personería, Administración Central Distrital, establecimientos públicos y ente autónomo universitario); y, la segunda, aquellos que se generen con los recursos del Distrito en entidades públicas o privadas, entiéndase los provenientes de transferencias del Presupuesto Anual.

En consecuencia, en ambas situaciones, los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, son de Bogotá D. C. y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Ahora bien, tanto el Decreto reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto del D. C., como el Decreto de liquidación 603 del presupuesto de la vigencia 2015, resultan coincidentes al establecer que los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de Convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.

Es de anotar que el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital prevé situaciones específicas en cuanto a los rendimientos financieros se refiere y que deben ser evaluados por la entidad consultante, para el caso que se estudia:

- Si los recursos objeto de un convenio ingresan al presupuesto de la entidad contratista, se incorporan como recursos propios y es ésta la que asume la ejecución total del proyecto, se considera que los rendimientos financieros generados con los recursos entregados por la entidad contratante a título de "pago del precio" y a cambio se reciba un bien o servicio, son propiedad del contratista.
- Aquellos recursos dados en calidad de anticipo que llegare a generar rendimientos financieros pertenecen a la entidad contratante, por cuanto el anticipo se ha entendido como una forma de financiamiento al contratista, sin que por ello tales dineros entren a formar parte del patrimonio del contratista, quien asume la obligación de su amortización con la ejecución del bien o servicio contratado.
- Aquellos rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado son propiedad de la entidad ejecutora.
- Los rendimientos producto de los saldos de recursos de convenios no ejecutados en su totalidad deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.

Ahora bien, cuando haya lugar a la devolución de rendimientos financieros en las situaciones arriba previstas, es menester considerar también, el origen de los recursos de la entidad contratante, así:

(a) Si provienen de transferencias del Presupuesto Anual son del Distrito Capital por contera los rendimientos financieros se deberán consignar en las cuentas de la Dirección Distrital de Tesorería abiertas para el efecto.

(b) Por el contrario, si los recursos de la entidad contratante provienen de recursos propios, los rendimientos pertenecen a ella, por lo que deben ser consignados en la tesorería de la entidad respectiva, previo el cumplimiento de las normas que rigen la materia.

De otra parte, en cuanto a los contratos interadministrativos, además de la voluntad de las partes, debe sopesarse la finalidad pública que cada una de las entidades busca

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal *111311
Dirección de Impuestos de Bogotá:
Avenida Calle 17 N° 55B-95 - Código Postal: 111311
Teléfono: (571) 338 5000 - Línea 155
contactenos@shd.gov.co
- N.º 300 000 021 0



BOGOTÁ
HUMANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

cumplir con el contrato que se interpreta, pues en derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin de los contratos de la administración.

CONCEPTO

Previo a resolver el tema es necesario aclarar que el aspecto contractual obedece a los derechos y obligaciones contraídas en el citado contrato interadministrativo, y sobre las cuales este Despacho no se pronuncia por no ser de su competencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 545 de 2006, modificado por el artículo 5 del Decreto 616 de 2007, en armonía con el artículo 78 del Decreto 601 de 2014.

De manera general, una vez realizado el análisis legal precedente se puede colegir que, respecto del contrato interadministrativo celebrado entre un establecimiento público del orden distrital –contratante- y una empresa Industrial y Comercial del orden departamental –contratista-, la consultante deberá evaluar las situaciones específicas contempladas para los rendimientos financieros en el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, teniendo en cuenta variables como la forma de pago y si el contrato se ejecutó en su totalidad o no, por lo cual deberá dar aplicación a la situación que en cada caso particular se configure.

Revisado lo anterior, cuando haya lugar a la devolución de rendimientos financieros en las situaciones arriba previstas, la entidad deberá evaluar además el origen de los recursos de la entidad contratante, para proceder de conformidad.

El presente concepto se emite bajo las previsiones del artículo 28 de la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, que sustituye el artículo pertinente la Ley 1437 de 2011.

Cordial saludo,

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
Directora Jurídica
efvargas@shd.gov.co

Rad.: 2015ER54143

Revisó: Clara Lucía Morales Posso

Proyectó: Pablo Enrique Ortiz Murcia / Clara Lucía Morales Posso