

copia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 21-06-2013 12:13:40
Al Contestar Cite Este Nr.:2013IE16200 O 1 Fol:3 Anex:0
ORIGEN: Origen: Sd:424 - DIRECCION JURIDICA/VARGAS BERNAL ELDA
DESTINO: Destino: DIRECCION DISTRITAL DE CONTABILIDAD/CASTAÑE
ASUNTO: Asunto: APLICACION NUMERAL 7 ARTICULO 2 DE LA LEY 549
OBS: Obs.:

MEMORANDO

Fecha:
PARA: JORGE CASTAÑEDA MONROY
Director Distrital de Contabilidad
DE: Directora Jurídica
ASUNTO: Aplicación numeral 7 artículo 2 de la Ley 549 de 1999 – concepto jurídico.

En atención a su Memorando 2013IE11508, dónde solicita concepto jurídico respecto de la aplicación del numeral 7 artículo 2 de la Ley 549 de 1999 a las entidades descentralizadas y las localidades, al respecto le comento:

ANTECEDENTES

La Dirección Distrital de Contabilidad se encuentra documentando el procedimiento contable de la transferencia al FONPET correspondiente al 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos que debe ser realizado por las entidades territoriales, por lo que es necesario definir el alcance de aplicación.

En consecuencia se consulta:

De conformidad con el numeral 7º del artículo 2º de la Ley 549 de 1999 las entidades descentralizadas, el ente autónomo universitario y las Localidades del Distrito Capital deben transferir el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de activos al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET?

SUSTENTO LEGAL Y CONSIDERACIONES

Antes de resolver la inquietud planteada, es procedente hacer un análisis respecto de la obligación de las entidades territoriales en los cubrimientos de los pasivos pensionales y que debe entenderse como "entidad territorial" para efectos de cumplimiento de la mencionada ley.



ADJ
21 JUN. 2013
K.51
BOGOTÁ
HUMANANA



1.- **Ámbito de aplicación de la Ley 549 de 1999:**

La Ley 549 de 1999¹, Dispone:

“ARTÍCULO 1o. COBERTURA DE LOS PASIVOS PENSIONALES. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Dicha obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en un término no mayor de treinta (30) años.

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.

Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta tanto los recursos existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 3° de la presente ley, como aquellos que existan en los Fondos Territoriales de Pensiones, los patrimonios autónomos y las reservas de las entidades descentralizadas constituidos conforme a la ley y reglamentaciones correspondientes.

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones.

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de esta ley, las reservas constituidas por las entidades descentralizadas, deberán estar respaldadas en todo momento por activos liquidables.”
(Resaltado fuera de texto)

La precitada norma se refiere a la cobertura de los pasivos pensionales que deben cubrir las entidades territoriales dentro de los plazos y porcentajes que establezca el gobierno nacional, para lo cual las entidades territoriales deben tener en cuenta tanto los pasivos del sector central, como descentralizado y demás entidades del nivel territorial.

Así mismo, el artículo 2°*ibídem*, dispone.

“ARTÍCULO 2o. RECURSOS PARA EL PAGO DE LOS PASIVOS PENSIONALES. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos:

(...)

¹ Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

(...)

7. A partir del 1o. de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las **entidades territoriales**. (...)” (Subrayado fuera de texto)

Esta norma hace alusión a los recursos que se deben destinar al pago de los pasivos pensionales, dentro de los cuales está el contemplado en el numeral 7, que se refiere al 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de las acciones o activos de las entidades territoriales.

Igualmente, se establece que la obligación recae en las entidades territoriales, las cuales son establecidas por el artículo 286 de la Constitución Política así:

“Son entidades territoriales los departamentos, **los distritos**, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.” (Resaltado fuera de texto)

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social –DGRESS, autoridad en la materia, conceptuó:²

“(…)Que a partir del 1º de enero del año 2000, los departamentos, distritos y municipios transfieren al FONPET el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de su propiedad, recursos que conforme al artículo 10º de la Ley 549 de 1999, la entidad territorial gira al FONPET a más tardar dentro de los primeros quince (15) días hábiles del mes del año calendario siguiente a aquel en que sean recaudados, información que esta Dirección coteja con el Sistema de Información del FONPET – SIF – y el Formato CGN2009.009 “ACTIVOS VENDIDOS AL SECTOR PRIVADO” establecido mediante el instructivo No. 07 de la Contaduría General de la Nación.

La DGRESS se permite aclarar que lo señalado en el inciso segundo del artículo 1º de la Ley 549 de 1999, relacionado con la “Cobertura de los Pasivos Pensionales” cuando hace referencia a que se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado, **no indica que los aportes a que se refiere el numeral 7º del artículo 2º de la Ley 549 de 1999, del 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos también sea aplicable a las entidades descentralizadas de una entidad territorial.**” (Negrillas fuera de texto)

Y concluye:

² Concepto Radicación 2-2012-015649 del 11 de mayo de 2012



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*"(...)Con base en el estudio jurídico a la normativa arriba señalada, la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social –DGRESS– concluye que el ámbito de aplicación del numeral 7° del artículo 2° de la Ley 549 de 1999 **son las entidades territoriales, entendidas estas como las señala en el artículo 286 de la Constitución Política de 1991**, artículo que establece claramente cuales son y que para efectos de su interpretación y aplicación en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET– exclusivamente son Departamentos, **Distritos**, Municipios toda vez que los Territorios Indígenas no poseen pasivo pensional y en consecuencia no ostentan cuenta en el FONPET.*

Por lo anterior en el evento que una Empresa Social del Estado –ESE– enajene al sector privado acciones o activos no tendrá que realizar aporte alguno al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET– basados en las consideraciones normativas y motivas de este concepto."(Negrillas fuera de texto)

Se evidencia del anterior concepto emitido porque las entidades territoriales a que hace referencia la Ley 549 de 1999 son las señaladas por el artículo 286 de la Constitución Política, es decir, los Departamentos, Distritos, Municipios, por lo tanto las entidades del sector descentralizado no son responsables del cumplimiento del numeral 7 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999.

2.- Naturaleza de las localidades del Distrito Capital

Revisado el artículo 286 de la Constitución Política, antes citado, se colige que las 20 localidades en las cuales esta dividido el Distrito Capital tampoco se constituyen como entidad territorial, al respecto el Consejo de Estado³ ha manifestado:

*"(...)La representación legal de los fondos de desarrollo y ordenación de sus gastos por el alcalde mayor no viola los artículos 322 y 324 constitucionales porque dicha facultad no significa que el alcalde distribuya y apropie las partidas globales, pues esa competencia, de acuerdo con el estatuto de Santa Fe de Bogotá, corresponde a las juntas administradoras, ni tampoco que constituya gestión de los asuntos de la localidad, pues de acuerdo con el artículo 61 ibidem, dicha gestión corresponde a las autoridades locales, esto es a la junta administradora y al alcalde de la localidad. La representación legal que el alcalde mayor tiene de los fondos de desarrollo y su condición de ordenador del gasto de dichos fondos constituye simplemente una manifestación del control de tutela que el alcalde como jefe de la administración distrital ejerce sobre las localidades, con el fin de garantizar el funcionamiento armónico de esos dos niveles de la administración distrital. El control de tutela puede ser más o menos intenso, de acuerdo con el criterio del legislador, **sobre todo si se tiene en cuenta que las localidades no constituyen entes territoriales, que gocen de sus mismos atributos, pues la Constitución dice en su artículo 286 cuáles son dichos***

³ Radicación número: AI-047 de 2000





entes. Formando parte de la estructura administrativa del Distrito, así como forman también parte las entidades descentralizadas del orden distrital, **no sería lógico que a esas localidades se les predicaran los mismos atributos del ente distrital, pues de ser así se estaría en presencia de una nueva entidad territorial, que ciertamente no ha sido el propósito del constituyente.** (Negrillas fuera de texto)

Con lo cual se puede afirmar que las localidades por no estar definidas por la Constitución Política como entes territoriales, tampoco son responsables de la obligación establecida en el numeral 7 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999.

Igual argumento jurídico resulta aplicable a los entes universitarios autónomos⁴, por cuanto ellos tampoco están definidos por el artículo artículo 286 de la Constitución Política como entes territoriales.

Por otra parte, menciona en su solicitud que el **Manual de programación, ejecución y cierre presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital**⁵, numeral 3.2.4.1 Giro transferencias presupuestales al Fonpet determina que **"... existe la obligatoriedad para que las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, (Concejo, Contraloría, Personería, Administración Central Distrital, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales y el ente autónomo universitario), transfieran el 15% de la venta de activos fijos al Fonpet"**

Como bien se establece del análisis de la norma y del concepto dado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social –DGRESS, la obligación que establece el numeral 7 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999 está en cabeza del ente territorial y no en cada una de las entidades que hacen parte este ente, por lo tanto esta disposición que hace parte del Manual de programación, ejecución y cierre presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital está en contravía de lo señalado por la ley 549 de 1999.

Por lo tanto, como quiera que el Manual de programación, ejecución y cierre Presupuestal de las Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital tuvo origen en la Dirección Distrital de Presupuesto y dado que el proyecto de antecedentes del mismo no fue objeto de revisión y visto bueno de este Despacho, le corresponde a esa Dirección fijar el alcance de la Resolución SDH 000660 de 2011, en el punto objeto de estudio.

⁴ Respecto a la naturaleza jurídica de los entes en autónomos universitarios, la Corte Constitucional en Sentencia C-220 de 1997, 1a Corte señaló que "las universidades oficiales,.... son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el constituyente".

⁵ Adoptado por la Resolución No. SDH -000660 de diciembre de 2011





Del análisis doctrinal y normativo se concluye que las entidades descentralizadas, los entes autónomos universitarios y las localidades no tienen la obligación legal que impone el numeral 7 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999 para los entes territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho se sugiere a la Dirección a su cargo solicite a la Dirección Distrital de Presupuesto la revisión del numeral 3.2.4.1 "Giro transferencias presupuestales al FONPET" contenido en la Resolución 000660 de 2011, por cuanto a juicio de este Despacho esta disposición es manifiestamente contraria a la Ley 549 de 1999.

Cordialmente,

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL

Revisó: Clara Lucía Morales Posso *Clara*
Proyectó: Alfonso Suárez Ruiz
Radicado: IE11508

