

Bogotá, D. C.

Señor  
**ALEJANDRO ALVAREZ BORRERO**  
[alejoalvarez25@gmail.com](mailto:alejoalvarez25@gmail.com)  
 Celular 3178900502  
 Bogotá



### CONCEPTO

Referencia	2021ER06577701 y 2021ER06384001, PQR 1299652021
Descriptor general	Contratación estatal
Descriptor especiales	Fundamento orgánico presupuestal. Prestación del servicio de transporte de carga en vehículos matriculados en la ciudad de Bogotá D.C.
Problema jurídico	¿Puede una entidad distrital exigir en los pliegos de condiciones, de una licitación pública con objeto de contratación la prestación de servicios de transporte de carga, que los vehículos aportados se encuentren matriculados en la ciudad de Bogotá? Y justificarla con lo estipulado en el acuerdo distrital 352 de 2008? ¿Es coherente extender este requisito a los vehículos solicitados en los contratos de prestación de servicios de transporte de carga?
Fuentes formales	Decreto Distrital 714 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto; Acuerdo Distrital No. 352 de 2008 Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, marzo catorce (14) de dos mil trece (2013), radicación número: 44001-23-31-000-1999-00827-01(24059)

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

1. ¿Puede una entidad distrital exigir en los pliegos de condiciones, de una licitación pública con objeto de contratación la prestación de servicios de transporte de carga, que los vehículos aportados se encuentren matriculados en la ciudad de Bogotá? Y justificarla con lo estipulado en el Acuerdo Distrital 352 de 2008?
2. ¿Es coherente extender este requisito a los vehículos solicitados en los contratos de prestación de servicios de transporte de carga?

## CONSIDERACIONES

Para dilucidar la inquietud se abordarán los siguientes aspectos: 1) Autonomía Contractual; 2) Contenido del Acuerdo Distrital 352 de 2008, en relación con el impuesto de vehículos.

### 1. Autonomía contractual

Los artículos 151 y 352 de la Constitución Política de 1991 definen el objeto de la Ley Orgánica de Presupuesto y su mayor jerarquía respecto de las leyes ordinarias, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al punto que ha concluido que esta legislación orgánica hace parte del bloque de constitucionalidad.<sup>1</sup>

Uno de los aspectos de los que se ocupa la ley orgánica de presupuesto es el relacionado con la capacidad de las entidades estatales para contratar, tal como lo expresa el artículo 352 de la Constitución Política:

*“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.”*

Con este fundamento constitucional, el Capítulo XVI, “De la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal”, del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996, define la capacidad contractual de las entidades que hacen parte de la cobertura del presupuesto anual como parte de la autonomía presupuestal:

*“ARTICULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, **tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.** Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.” (Resaltado fuera del texto)*

<sup>1</sup> A este respecto pueden mencionarse entre otras las Sentencias de la Corte Constitucional C-478 de 1992, C-018 de 1996, C-629 de 1996, C-772 de 1998, C-1379 de 2000 y C-1645 de 2000.

Esta misma definición presupuestal es recogida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996:

*“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.** Estas facultades estarán en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.” (Resaltado fuera del texto)*

Con base en estas disposiciones orgánicas del presupuesto, las entidades distritales pueden desarrollar su capacidad de configuración contractual, estableciendo las condiciones técnicas, jurídicas y financieras de sus procesos de selección, debiendo, en todo caso, respetar los principios de igualdad, objetividad y transparencia.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado<sup>2</sup>:

*“Es claro que en el marco legal que rige el procedimiento de selección de contratistas de la licitación pública, las entidades estatales gozan de una relativa libertad de configuración del pliego de condiciones, el cual deberán elaborar estableciendo su contenido de acuerdo con las necesidades de la adquisición que se propone, siempre que se respeten las exigencias mínimas de la ley en cuanto a los elementos configuradores de dicho documento. (...) Como ya se advirtió, la entidad cuenta con una relativa libertad para elaborar el pliego de condiciones y por lo tanto, puede establecer en él tanto los requisitos de participación como los criterios de selección que considere pertinentes y necesarios, Así, cuando la entidad exige el cumplimiento de un determinado requisito, el destinatario de dicha exigencia debe presentar pruebas de que efectivamente, lo cumple.”*

*“4. Los límites de la facultad administrativa de configuración de los pliegos de condiciones.*

*“... [criterios de evaluación o calificación de las ofertas], posibilitan la selección de la propuesta, esto es, están referidos a calificar la oferta, a darle un puntaje, para establecer el mérito de la misma frente al objeto a contratar y, por ende, tienen una*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourt Bogotá D.C, dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03892-01(36442).

conexión directa con la particular necesidad, esto es, una connotación sustancial para la escogencia de la oferta más favorable a los intereses de la entidad.

*. . . si bien la Administración goza de autonomía en la elaboración de los pliegos de condiciones o términos de referencia de acuerdo con sus particulares necesidades, no es menos cierto que ella está enmarcada en los fines de la contratación estatal y, por consiguiente, los criterios de selección susceptibles de calificación, deben ser congruentes con ellos y comprender . . . la dinámica que envuelve la concepción que de la discrecionalidad administrativa ha venido prohijando, partiendo de diferenciar entre las denominadas definiciones “materiales” o “positivas” de dicha figura y las catalogadas como “formales” o “negativas” de la misma, en cuanto las primeras consideran que la discrecionalidad opera en circunstancias en las cuales el interés general, para el caso concreto, no se encuentra exhaustivamente precisado por la ley lo cual evidentemente ocurre tratándose de las referidas normas que regulan el contenido mínimo de los pliegos de condiciones, de suerte que la discrecionalidad surge como autorización que se confiere expresa o implícitamente a la Administración para que, previa ponderación de todos los hechos, intereses, derechos o principios jurídicos comprometidos en el caso concreto, encuentre una solución para el mismo intentando «elegir la medida más adecuada para la satisfacción del interés público: éste se encuentra legalmente definido y fijado, pero no casuísticamente predeterminado, tarea para la que se confiere libertad al órgano actuante otorgándole un poder discrecional*

*Lo dicho conduce a concluir que ante los amplios márgenes de los cuales dispone la Administración para confeccionar pliegos de condiciones pues el ordenamiento, en esta materia, las más de las veces apenas fija pautas generales y sólo de forma excepcional contiene normas de acción concretas y específicas, limitarse a la exclusión de aquellas previsiones que, en el pliego de condiciones o sus equivalentes, resulten manifiestamente desproporcionadas o manifiestamente irrazonables o manifiestamente arbitrarias*

*En tercer y último término , existen diversas prohibiciones que no pueden ser desconocidas por la entidad contratante al configurar el pliego de condiciones, no sólo por cuanto actualmente se encuentran consagradas, de forma expresa, en el Estatuto de Contratación Estatal –letras d) y e) del artículo 24-5 de la Ley 80 de 1993–, sino en consideración a que, de admitirse la inclusión, en los pliegos de condiciones, de previsiones que marchasen en contravía de las aludidas restricciones, sin duda se estaría avalando la consagración de reglas o de criterios manifiestamente arbitrarios, desproporcionados o irrazonables.*

*Se trata, entonces, de las prohibiciones consistentes en (i) introducir condiciones y exigencias de imposible cumplimiento; (ii) prever exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que suministren las entidades; (iii) consignar reglas que induzcan en error a los proponentes y contratistas especialmente cuando aquellas establezcan efectos o consecuencias contradictorios; (iv) consagrar reglas que permitan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada y/o (v) fijar*

reglas que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad contratante.»<sup>3</sup> (Resaltado fuera del texto)

## 2. Regla contractual prevista en el Acuerdo Distrital 352 de 2008

El Concejo de Bogotá expide el Acuerdo Distrital 352 de 2008, "Por medio del cual se adoptan medidas de optimización tributaria en los impuestos de vehículos automotores, delineación urbana, predial unificado y plusvalía en el distrito capital y se dictan otras disposiciones".

Particularmente, el artículo 1º modifica algunos aspectos del Impuesto de vehículos automotores, dentro de los que se encuentra establecer que cuando las entidades distritales contraten vehículos en arrendamiento, estos deberán encontrarse matriculados en la ciudad de Bogotá:

*“Artículo 1. Eliminación del descuento en el impuesto de vehículos, por matrícula de vehículos automotores o traslado de cuenta en el Distrito Capital. Elimínese el beneficio tributario de que trata el artículo 5 del Acuerdo Distrital 9 de 1992, el cual fue ratificado por el artículo 20 del Acuerdo 26 de 1998, relativo al descuento por matrícula de vehículos o traslado de cuenta en el Distrito Capital del impuesto de vehículos automotores, sin perjuicio de mantener el beneficio obtenido en vigencia de las mencionadas normas.*

*(...) Parágrafo 2º. A partir de la vigencia del presente Acuerdo cuando las entidades distritales contraten vehículos en arrendamiento exigirán al contratista que el parque automotor utilizado para la prestación del servicio se encuentre matriculado en Bogotá.”*  
(Resaltado fuera de texto)

Esta norma que se presume legal, supone que los carros que circulan, ocupan las vías y prestan los servicios en Bogotá, deberían estar registrados y pagar los correspondientes impuestos en Bogotá.

Por lo expuesto, las entidades distritales al aplicar esta norma, establecen una condición prevista en la norma, y que busca un propósito general, como es obtener ingresos tributarios para mantener las vías y mitigar las externalidades negativas causadas por el uso de los vehículos dentro de la ciudad, que tiene fundamento, entre otros, en los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política.

---

<sup>3</sup> Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., Marzo Catorce (14) De Dos Mil Trece (2013), Radicación Número: 44001-23-31-000-1999-00827-01(24059)



En ese sentido, el propósito de este instrumento es que la autoridad territorial busque estimular el pago de tributo local y que para ello se apele a que el parque automotor utilizado para la prestación del servicio se encuentre matriculado en Bogotá, puede ser idóneo para obtener dicho propósito.

En este orden de ideas, es importante resaltar que esta medida contractual dispuesta en el artículo 1º del Acuerdo Distrital 352 de 2008 debe ser interpretada de manera sistemática con la capacidad contractual de las entidades distritales, a que se refiere el artículo 87 del Decreto 714 de 1996, ya mencionado.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Decreto 714 de 1996, la legislación contractual del Estado colombiano y la jurisprudencia del Consejo de Estado que se ha citado, la exigencia para los interesados en contratar con las entidades distritales, de contar con vehículos matriculados en Bogotá, puede establecerse por parte de las entidades distritales contratantes en los pliegos contractuales, respetando por supuesto, como ya se ha mencionado, los principios de la función pública y de la contratación estatal en particular.

## CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, se procede a responder los interrogantes formulados, así:

1. *¿Puede una entidad distrital exigir en los pliegos de condiciones, de una licitación pública con objeto de contratación la prestación de servicios de transporte de carga, que los vehículos aportados se encuentren matriculados en la ciudad de Bogotá? Y justificarla con lo estipulado en el acuerdo distrital No. 352 de 2008?*
2. *¿Es coherente extender este requisito a los vehículos solicitados en los contratos de prestación de servicios de transporte de carga?*

Las entidades distritales con base en su capacidad y autonomía para la conformación de su contratación, pueden exigir en los pliegos de condiciones que la prestación de los servicios de transporte de carga en Bogotá sea realizada con vehículos que se encuentren matriculados en esta ciudad y en consecuencia paguen el Impuesto de Vehículos en compensación de las externalidades negativas por la circulación, ocupación de vías y la contaminación ambiental.

Esta exigencia se fundamenta no solo en lo establecido en el artículo 1º del Acuerdo Distrital 352 de 2008, sino en las normas orgánico presupuestales que se han mencionado, sobre todo, en el artículo 87 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, y en la jurisprudencia del Consejo de Estado, a que se ha hecho referencia.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito cordialmente verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Director Jurídico

[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Revisado por:	<i>Manuel Avila Olarte</i>		
Proyectado por:	<i>Liliana Pérez Alarcón</i>		