

Bogotá, D. C.

Doctora

**GLORIA JOSEFINA CELIS JUTINICO**

Subdirectora Administrativa y Financiera

Instituto para la Economía Social IPES

gjelisj@ipes.gov.co

gestiondocumental@ipes.gov.co

CL 73 11 66

NIT899999446

Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	2020ER7153 y 2020ER13311
Descriptor general	Presupuesto
Descriptor especiales	IPES, plazas de mercado, retribución por aprovechamiento económico del espacio público, principio de unidad de caja, Cuenta Única Distrital, bien de uso público, bien fiscal.
Problema jurídico	<i>¿El Instituto para la Economía Social – IPES como administrador de las Plazas de Mercado y Alternativas Comerciales se encuentra dentro de las entidades exceptuadas de que trata el artículo 69 del Decreto Distrital 777 de 2019?</i>
Fuentes formales	Artículos 674 y 1005 del Código Civil; artículo 79 del Acuerdo Distrital 257 de 2006; Acuerdo Distrital 96 de 2003, Decreto Distrital 714 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital; Decreto Distrital 777 de 2019; Acuerdo de Junta Directiva del IPES N° 5 de 2011. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 30 de agosto de 2001

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El Instituto para la Economía Social, en adelante IPES, consulta si está exceptuada del pago de la retribución por aprovechamiento económico de las plazas de mercado en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería, según se dispone en el artículo 69 del Decreto Distrital 777 de 2019, el cual modificó el artículo 24 del Decreto Distrital 552 de 2018.

La anterior inquietud se sustenta en que el IPES, cuya naturaleza jurídica es la de un establecimiento público distrital, en virtud del literal d) del artículo 79 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, del Acuerdo de Junta Directiva N° 5 de 2011, tiene entre otras funciones la administración de las plazas de mercado, las cuales son reconocidas,

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N° 25 - 90

PBX: (571) 338 5000 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9

Bogotá, D.C. - Colombia Código Postal 111311



SECRETARÍA DE  
**HACIENDA**

valoradas y contabilizadas en los estados financieros del IPES como Bienes de uso público, histórico y culturales.

Por ello, en virtud de esa administración, el IPES realiza directamente el recaudo de la retribución económica generada por el aprovechamiento que éstas generan y los recursos son ingresados a su presupuesto.

## CONSIDERACIONES

### 1. Marco jurídico presupuestal.

El artículo 69 del Decreto Distrital 777 de 2019 señala:

***Artículo 69. Modifíquese el artículo 24 del Decreto Distrital 552 de 2018, el cual quedará así:***

***"Artículo 24. Retribución por aprovechamiento económico del espacio público. Es el valor, en dinero, en especie o mixta que se entrega como contraprestación al Distrito Capital por la realización de una actividad con motivación económica en el espacio público, de conformidad con sus competencias, por las ventajas y beneficios económicos particulares derivados del uso de uno o de varios espacios públicos.***

***El pago del valor determinado de la retribución económica deberá realizarse de forma anticipada y en las cuentas bancarias que disponga para este fin la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, con excepción de la retribución a favor del IDR para los espacios bajo su administración y de los establecimientos públicos o de las empresas o sociedades distritales por el aprovechamiento de sus bienes fiscales.***

***Parágrafo 1. Salvo las excepciones que contiene el presente decreto, o normas de igual o superior jerarquía, todo contrato o acto administrativo que se confiera para realizar actividades de aprovechamiento económico del espacio público dará lugar al pago de la retribución señalada en esta disposición o en las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen, conforme a los términos y trámites fijados para el efecto en el presente decreto.***

***Parágrafo 2. Cuando proceda la retribución en especie, la misma se referirá a la obligación de asumir costos de acciones de interés de la administración, esto es, el costo de aquellas acciones que estén relacionadas con generar, sostener y/o recuperar el espacio público y los elementos que lo componen, tales como obras, mobiliario y actividades de sostenibilidad o recuperación, entre otras". (Resaltado fuera de texto)***

El gobierno distrital con este artículo buscó aclarar principalmente lo relacionado con la titularidad de los recursos percibidos por la retribución por ese aprovechamiento, en donde inicialmente se tenía que se pagaría en favor de las entidades administradoras del espacio público y de las entidades gestoras del aprovechamiento económico del espacio público, sustrayendo la competencia que tiene la Secretaría Distrital de Hacienda para disponer de los recursos del Distrito Capital, como entidad responsable de orientar y liderar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas hacendarias y de la planeación y programación fiscal para la operación sostenible del Distrito Capital y el financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.

En ese sentido, teniendo en cuenta que esta disposición fue incluida en el Decreto Distrital 552 de 2018, se consideró necesario ajustar dicha situación mediante un decreto que tiene por objeto reglamentar el presupuesto de ingresos y presupuesto de gastos de la ciudad, es decir, el Decreto Distrital 777 de 2019, cuyo artículo 69 determina con claridad que la retribución por el aprovechamiento económico del espacio público, como valor que se entrega como contraprestación por la realización de una actividad con motivación económica en el espacio público es un ingreso corriente del Distrito y en consecuencia, debe pagarse al Distrito Capital, a través de las cuentas bancarias que disponga para este fin la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Así los hechos, la norma expresamente prevé dos excepciones expresas donde la retribución no es contraprestación para el Distrito Capital, por lo tanto, no ingresa a la Cuenta Única Distrital y no es recaudada, ni administrada por la Dirección Distrital de Tesorería:

- 1) La retribución a favor del IDR D para los espacios bajo su administración por cuanto normas de superior jerarquía le dan destinación específica a dichos recursos.
- 2) La retribución a favor de los establecimientos públicos o de las empresas o sociedades distritales por el aprovechamiento de sus bienes fiscales.

Las modificaciones efectuadas en el artículo 69 del Decreto Distrital 777 de 2019, respecto del artículo 24 del Decreto Distrital 552 de 2018, se circunscriben a dos aspectos, entendiendo que las demás regulaciones siguen iguales:

1. Cambió el titular del recurso por la realización de una actividad con motivación económica en el espacio público, pues con la expedición del Decreto Distrital 777 de 2019 es el Distrito Capital el titular y no las entidades administradoras o las entidades gestoras del aprovechamiento económico del espacio público, según el caso.

2. En cumplimiento del artículo 59 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital<sup>1</sup>, el pago del valor determinado de la retribución económica deberá realizarse de forma anticipada en las cuentas bancarias que disponga para este fin la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Como quiera que los recursos derivados del aprovechamiento económico del espacio público son del Distrito Capital, están sujetos al principio presupuestal de la Unidad de Caja,<sup>2</sup> esto es, que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde el cual, periódicamente, se irán asignando a través del proceso presupuestal, a la financiación de determinados gastos. Así que, en lo posible, no deben existir rentas atadas a la financiación de gastos predeterminados.

El artículo 26 del Decreto Distrital 777 de 2019 señala que 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 a los Fondos de Desarrollo Local.

Bajo este contexto, se procederá a analizar si los recursos recaudados por el IPES, respecto de la administración de las plazas de mercado, están sujetos al principio presupuestal de Unidad de Caja o tienen destinación específica establecida normativamente.

## 2. Naturaleza de las plazas de mercado:

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 30 de agosto de 2001, señaló: *“Los bienes de dominio público, según el artículo 674 del C. C., se clasifican en patrimoniales o fiscales y de uso público; estos últimos, como*

---

<sup>1</sup> **“ARTÍCULO 59°.- De la Ejecución Activa.** Corresponde a la Secretaría de Hacienda Distrital efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las Entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto. Se exceptúan los recursos que son recaudados directamente por los Establecimientos Públicos del orden Distrital.”

<sup>2</sup> El artículo 138 del Decreto Ley 1421 de 1993 *Unidad de Caja: Con los ingresos que se recauden se podrá atender el pago de los compromisos adquiridos con cargo a las apropiaciones presupuestales”.*

El Artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996 dispone: *“Unidad de Caja. 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.”*

su nombre lo indica, son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente, tales como calles, plazas, puentes y caminos, se les denomina "bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio". Los fiscales, son aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes y el Estado los administra de manera parecida a como los particulares lo hacen con sus propios bienes - arts. 63, 82 y 102 de la C. P. -.

Así mismo, en relación con las plazas de mercado, la jurisprudencia ha reiterado:

*"La jurisprudencia reitera que las plazas de mercado entendidas como una especie de las enunciadas en los artículos 674 y 1005 del Código Civil, son bienes de uso público cuando son de propiedad del Estado, en especial de los municipios. Así mismo, que de conformidad con el decreto 929 de 1943, para que un inmueble pueda ser considerado como plaza de mercado debe reunir los siguientes supuestos: "- que sea del dominio o propiedad del municipio; - que exista afectación del mismo al uso público, sea de manera formal o de hecho, y - que el uso efectivo y real del bien inmueble sea la distribución o venta de productos de primera necesidad. Los dos primeros son aspectos formales o jurídicos y el tercero de índole material o sustancial"<sup>3</sup>.*

La sentencia que precede indica con claridad que las plazas pertenecen al Estado, están destinadas al uso común de todos los habitantes, están fuera del comercio y son bienes de uso público.

Cabe recordar que los bienes de uso público son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado, destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio.

Estos bienes están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

Así, con la finalidad de proteger dichos bienes, se les ha revestido constitucionalmente a estos bienes de las siguientes características:

- i. **Inalienabilidad:** que implica que los mismos se encuentren fuera del comercio y por ende no se pueden negociar (vender, donar, permutar, etcétera)
- ii. **Inembargabilidad:** que constituye la condición que impide que estos bienes puedan ser objeto material de medidas cautelares en procesos judiciales.

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 30 de agosto de 2001



- iii. **Imprescriptibilidad:** el cual apunta a que no sean susceptibles de adquirir por usucapión.

A estas tres garantías se agrega otra de índole legal consagrada en el artículo 6° de la Ley 9 de 1989, en virtud de la cual el destino de estos bienes solo puede ser variado por los concejos municipales y distritales, a iniciativa de los respectivos alcaldes, bajo la condición de que sean canjeados por otros bienes de características similares.

Sobre los bienes de uso público, la Corte Constitucional en Sentencia C-183/03 señala:

*“Pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”*  
(Resaltado fuera del texto)

Ahora bien, en el Distrito Capital el Acuerdo Distrital 96 de 2003 implementa el Sistema Distrital de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, cuyos objetivos específicos serán: mejorar la calidad de los productos que se expendan en las mismas, reducir los canales de intermediación, lograr mejores precios para el consumidor final, incrementar el número de usuarios y fortalecer la cadena productiva, en la que hacen parte los comerciantes y vivanderos vinculados a cada una de ellas; con el propósito de mejorar las condiciones nutricionales de la población, especialmente de las clases menos favorecidas.

El artículo 5° del precitado Acuerdo dispone que:

*“La Alcaldía Mayor, a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos o quien haga sus veces, fomentará la recuperación, competitividad, sostenibilidad, tecnificación y la productividad del sistema de Plazas de Mercado del Distrito Capital, mediante las actuaciones, actos y contratos que considere pertinentes.*

***PARÁGRAFO: La Unidad Ejecutiva de Servicios o quien haga sus veces, establecerá las tarifas por el aprovechamiento de las áreas dedicadas a la prestación del servicio de las plazas de mercado de propiedad del Distrito y de las áreas que lo conforman, para lo cual, deberá tener en cuenta la naturaleza del servicio que se presta, los costos de administración, operación y mantenimiento de estos bienes, la retribución del contratista sí lo hubiere y el retorno de la inversión al Distrito. Los recursos provenientes de este retorno***

**se utilizan para el mejoramiento físico de las plazas de mercado que determine la UESP o quien haga sus veces.**

*Así mismo la Alcaldía Mayor, por conducto de la UESP, o quien haga sus veces, podrá contratar en un solo acto y bajo la modalidad que estima conveniente la administración o manejo de una o más Plazas de Mercado, con el propósito de obtener una mayor recuperación y productividad de las mismas". (Negrilla y subrayas fuera de texto)*

En este orden de ideas, atendiendo que las plazas de mercado que administra el IPES son de propiedad del Distrito Capital, que el uso, goce y disfrute es de todos los habitantes del territorio y que la destinación efectiva y real es la distribución o venta de productos de primera necesidad, es claro concluir que su naturaleza jurídica es la de un bien de uso público, lo que equivale a decir, que no es un bien fiscal.

De otra parte, por expresa disposición normativa del Acuerdo Distrital 96 de 2003, los recursos recaudados por aprovechamiento económico de las plazas de mercado de propiedad del Distrito Capital tienen destinación específica, por cuanto los recursos provenientes de ese aprovechamiento se utilizan para el mejoramiento físico de las plazas de mercado que determine el IPES.

Se advierte entonces, que a pesar de no mencionarse expresamente al IPES en los casos de excepción contenidos en el artículo 69 del Decreto Distrital 777 de 2019, debe considerarse la destinación de que trata el artículo 5 del Acuerdo Distrital 96 de 2003 para considerarlas exceptuadas del pago de aprovechamiento económico de las plazas de mercado de propiedad del Distrito Capital en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería.

**CONCLUSIONES:**

Con base en las normas legales y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se han reseñado, se responde el interrogante planteado en la consulta:

Atendiendo que el IPES en ejercicio de su función como administrador de las Plazas de Mercado y Alternativas Comerciales, realiza el recaudo de la retribución económica directamente: *“¿podríamos concluir, entonces, que el IPES se encuentra dentro de las entidades exentas de que trata el precitado artículo 69?”*

El artículo 69 del Decreto Distrital 777 de 2019 parte del supuesto constitucional y legal de que el aprovechamiento económico del espacio público distrital es propiedad de Bogotá D.C. Por esta razón, dispone que los recursos causados por

este concepto sean recaudados a través de sistema de Cuenta Única que administra la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.

El Acuerdo Distrital 96 de 2003 le da una destinación específica al aprovechamiento económico de las plazas de mercado del sistema distrital, recursos distritales que deben dirigirse al mejoramiento físico de las plazas de mercado que determine el IPES.

En consecuencia, los mencionados recursos corrientes no tributarios del Distrito deberán ser consignados en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería, pero adicionalmente, deberán ser apropiados en el Presupuesto Anual del Distrito con la destinación específica establecida en el Acuerdo Distrital 96 de 2003.

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

Cordialmente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte Clara Lucía Morales Posso
Proyectado por:	Fanny Fernández Mendoza

**[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)**

Carrera 30 N°. 25 - 90

PBX: (571) 338 5000 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9

Bogotá, D.C. - Colombia Código Postal 111311



**SECRETARÍA DE  
HACIENDA**