



Bogotá, D.C.

Doctora

**PAOLA CASTILLO ARIZA**

Jefe Oficina de Análisis y Control de Riesgo

Secretaría Distrital de Hacienda

Correo: pcastillo@shd.gov.co

NIT 899.999.061-9

KR 30 25 90 Piso 6

Ciudad

## CONCEPTO

Radicado solicitud	Radicación 2023IE026825
Descriptor general	Administrativo
Descriptores especiales	Excepciones a la aplicación de la Resolución SDH-000315 de 2019. Interpretación restrictiva
Problema jurídico	¿La excepción del párrafo 3 del artículo 1 de la Resolución SDH-000315 de 2019, incluye los recursos de las mesadas pensionales de la EAAB, que actualmente administra el FONCEP?
Fuentes formales	Resolución SDH-000315 de 2019 Concepto Sala de Consulta C.E. 2166 de 2013 Consejo de Estado

## IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Jefe de la Oficina de Análisis y Control de Riesgo de esta Secretaría, solicita concepto respecto de la consulta formulada por el FONCEP, mediante Radicado ER350134, donde pregunta si la excepción que menciona el párrafo 3 del artículo 1 de la Resolución, SDH-000315 de 2019 incluye los recursos de las mesadas pensionales de la EAAB, que actualmente se administran por el FONCEP para realizar los pagos de dicha nómina, teniendo en cuenta que su naturaleza es igual a los recursos del FPPB.

## ANTECEDENTES

Se menciona que el artículo 43 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 del Concejo de Bogotá D.C. *“Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*, determina que corresponde al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones -FONCEP, la administración de los activos y fuentes de financiación que respaldan la reserva pensional y el pago de las obligaciones pensionales actualmente a cargo del Distrito Capital.

En ese sentido, y con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en la citada norma, se firmó el Convenio Interadministrativo No. 184 de agosto 4 de 2022 con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP para realizar el pago de la nómina de pensionados directos de dicha entidad.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el parágrafo 3 del artículo 1 la Resolución SDH-000315 de 2019, indica:

*“(...) La presente resolución no será aplicable: Al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá – FPPB, ni a las cuentas distritales para el manejo de cajas menores de que trata el Decreto Distrital 61 de 2007”*

Dado lo anterior, se solicita un pronunciamiento respecto a si la excepción que menciona el parágrafo 3 del artículo 1 de la citada Resolución incluye los recursos de las mesadas pensionales de la EAAB que actualmente se administran por FONCEP para realizar los pagos de dicha nómina, teniendo en cuenta que su naturaleza es igual a los recursos del FPPB.

## **CONSIDERACIONES**

Para resolver la consulta planteada se procederá a realizar un análisis de la Resolución SDH-000315 de 2019, y su interpretación restrictiva, para enseguida, y a manera de conclusión, dar respuesta al interrogante planteado.

### **1- Resolución SDH-000315 de 2019<sup>1</sup>**

Revisada la Resolución SDH-000315 de 2019, se puede establecer que su artículo 1 menciona:

**Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación:** *Se establecen lineamientos de obligatorio cumplimiento para que las inversiones realizadas por los establecimientos públicos del Distrito Capital y la Contraloría de Bogotá D.C. con los excedentes de liquidez se ejecuten en condiciones de legalidad, transparencia, solidez en condiciones de mercado, cumpliendo en su orden con los criterios de seguridad, solvencia, liquidez y rentabilidad.*

*El representante legal y demás servidores públicos competentes en cada establecimiento público y la Contraloría de Bogotá serán responsables de aplicar y controlar las disposiciones contenidas en la presente Resolución.*

*Parágrafo 1. La presente Resolución no será de obligatoria observancia por parte de las entidades que no forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y del Ente Autónomo Universitario, pero éstas podrán utilizarla como referencia en*

---

<sup>1</sup> *Por medio de la cual se establecen las políticas y lineamientos de inversión y de riesgo para el manejo de recursos administrados por los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y la Contraloría de Bogotá D.C.*

*forma autónoma y voluntaria. Las instancias competentes en cada una de esas entidades, en ejercicio de su autonomía legal, administrativa y financiera y de las normas generales y especiales aplicables, son las únicas responsables de definir, implementar y controlar sus políticas para la inversión, la administración de riesgos, órganos de planeación financiera y definición de directrices para la realización de inversiones, sujetas a la normativa nacional en materia de inversión de excedentes de liquidez de las entidades estatales, así como a las disposiciones del Decreto Distrital 216 de 2017.*

*Parágrafo 2. Para efectos de la presente Resolución se entienden por excedentes de liquidez todos los recursos que de manera inmediata no se requiera disponer como egreso de caja, cualquiera sea su fuente presupuestal, incluyendo los recursos que se manejan por convenio suscrito con otra(s) entidad(es).*

*Parágrafo 3. La presente resolución no será aplicable: al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá – FPPB, ni a las cuentas distritales para el manejo de cajas menores de que trata el Decreto Distrital 61 de 2007. (Subraya fuera de texto).*

*En todos los casos aquí excluidos, la inversión de los recursos se regirá por las normas nacionales y distritales y por las políticas, directrices y disposiciones especiales aplicables. No obstante, para el manejo de los respectivos excedentes de liquidez, las respectivas entidades responsables solamente podrán seleccionar emisores habilitados para realizar inversiones en los términos de la presente Resolución*

En primer término, se establece que el objeto de la citada norma es disponer parámetros que son de obligatorio cumplimiento para que las inversiones de los excedentes de liquidez de los establecimientos públicos del Distrito Capital y la Contraloría de Bogotá D.C, se ejecuten en condiciones de legalidad, transparencia, solidez en condiciones de mercado, cumpliendo en su orden con los criterios de seguridad, solvencia, liquidez y rentabilidad.

Así mismo la norma contempla específicamente dos excepciones para su aplicación a saber:

- No es aplicable al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá -FPPB
- No es aplicable a las cuentas distritales para el manejo de cajas menores de que trata el Decreto Distrital 61 de 2007.

Como bien se puede establecer, la norma dispone dos excepciones a las cuales que no les resulta aplicable la norma. Así, como quiera que se trata de una norma con sentido restrictivo, se impone que su aplicación sea, también, restringida, de lo que se sigue que su interpretación excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva.

Respecto de la interpretación de las normas restrictivas el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha dicho:

*“(…). Las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas, modificadas, ampliadas o adicionadas por acuerdo o convenio o acto unilateral.*

*(…). No pueden interpretarse extensivamente sino siempre en forma restrictiva o estricta; es decir, en la aplicación de las normas prohibitivas, el interprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan, pues como entrañan una limitación -así fuere justificada- a la libertad de actuar o capacidad de obrar, sobrepasar sus precisos términos comporta el desconocimiento de la voluntad del legislador.*

*Así, en esta materia cobra importancia la regla de hermenéutica consagrada en el artículo 31 del Código Civil, según la cual, “lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación...” (“favorabilia sunt amplianda, odiosa sunt restringenda”); y de ahí la proscripción de las interpretaciones extensivas de las normas prohibitivas, tal y como lo precisó la Corte Suprema de Justicia, al señalar que “[e]n la interpretación de las leyes prohibitivas no deben buscarse analogías o razones para hacerlas extensivas a casos no comprendidos claramente en la prohibición”.*

En consideración a lo anterior, a los recursos que maneja el FONCEP en desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 184 de agosto 4 de 2022 celebrado entre el FONCEP y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP para realizar el pago de la nómina de pensionados directos de dicha entidad, y a pesar que tienen la misma naturaleza de los recursos que maneja el FPPB, no se les puede aplicar la excepción que taxativamente se hizo para el FPPB, por cuanto la norma tiene carácter restrictivo, y por lo tanto, su aplicación debe ser restringida.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante recordar que si bien el parágrafo 1 del artículo 1 de la mencionada Resolución dispone que ésta no es de obligatoria observancia por parte de las entidades que no forman parte del *Presupuesto Anual del Distrito Capital*<sup>3</sup> y del *Ente Autónomo Universitario*, estas mismas entidades sí pueden utilizarla como referencia, de forma autónoma y voluntaria. En tal caso, si así los dispone la EAAB, tal resolución sí podría ser aplicable en el manejo de los recursos objeto del Convenio Interadministrativo No. 184 de agosto 4 de 2022.

<sup>2</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2166 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013).- Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00407-0

<sup>3</sup> La Empresa de EAAB no hace parte del presupuesto anual del Distrito Capital



En efecto, en el apartado correspondiente, la Resolución SDH-000315 de 2019, expresa:

*“La presente Resolución no será de obligatoria observancia por parte de las entidades que no forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y del Ente Autónomo Universitario, pero éstas podrán utilizarla como referencia en forma autónoma y voluntaria...”*

## CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, esta Dirección procede a responder el interrogante planteado, así:

**¿La excepción del párrafo 3 del artículo 1 de la Resolución SDH-000315 de 2019, incluye los recursos de las mesadas pensionales de la EAAB, que actualmente administra el FONCEP?**

A los recursos que maneja el FONCEP en desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 184 de agosto 4 de 2022, celebrado entre EL FONCEP y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP no se les puede aplicar la excepción que trae el párrafo 3º del artículo 1 de la Resolución SDH-000315 de 2019.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo señalado por el párrafo 1 del artículo 1 de la Resolución SDH-000315 de 2019, la EAAB puede utilizarla de forma autónoma y voluntaria, y para tal efecto, plasmar dicha decisión a través de una modificación del Convenio Interadministrativo No. 184 de agosto 4 de 2022.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda solicito 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,

**ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ**

Directora Jurídica

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

Revisó	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó	Alfonso Suarez Ruiz – Profesional Especializado