



Pública Clasificada

223200-24-3

Concepto 113-F.01

Bogotá

Doctora  
 Maria Victoria Hernández Romero  
 Directora Distrital de Contabilidad  
 Secretaría Distrital de Hacienda  
 Carrera 30 # 25 -90  
 mvhernandez@shd.gov.co  
 NIT 899999061  
 Bogotá D.C.

**CONCEPTO**

Radicado Solicitud	2024IE027301O1
Descriptor general	Contabilidad
Descriptores especiales	Enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales. Transferencia al Fonpet del 15% de los ingresos para el cubrimiento del pasivo pensional. Organismos del control.
Problema jurídico	¿La Contraloría de Bogotá D.C. debe dar aplicación a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999? En caso afirmativo ¿los recursos apropiados por esa entidad deben ser tramitados a través de la Dirección Distrital de Tesorería como si fuera parte de la entidad territorial Bogotá D.C.?
Fuentes formales	<p>Constitución Política de Colombia</p> <p>Ley 549 de 1999</p> <p>Decreto-Ley 1421 de 1993</p> <p>Decreto Nacional 403 de 2020</p> <p>Acuerdos Distritales 658 de 2016 y 664 de 2017</p> <p>Resolución No. SDH-000191 de 2017</p> <p>Circular Externa No. 19 de 2019 expedida por la Contadora General de Bogotá D.C.</p> <p>Concepto Jurídico No. 2013IE16200 del 21 de junio de 2013, expedido por la Dirección Jurídica de la SDH</p> <p>Concepto Jurídico No. 2-2012-015649 del 11 de mayo de 2012, expedido por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social — DGRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p>

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 72 del Decreto Distrital 601 de 2014, modificado por el artículo 3 el Decreto Distrital 237 de 2022, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver

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

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección".* Por lo tanto, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

## **IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:**

La Directora Distrital de Contabilidad (DDC) de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), elevó solicitud de concepto jurídico ante esta Dirección a través del radicado 2024IE027301O1 del 13 de septiembre de 2024, con el fin de establecer si la Contraloría de Bogotá D.C. debe dar aplicación a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, y en caso afirmativo definir si los recursos apropiados por esa entidad deben ser tramitados a través de la Dirección Distrital de Tesorería (DDT) de la SDH, como si fuera parte de la entidad territorial Bogotá D.C.

Lo anterior en razón a que la DDC se encuentra en proceso de actualización de la Circular Externa No. 19 de 2019<sup>1</sup>, donde se establecen las directrices para el reconocimiento contable y reporte de la información de los recursos del 15%, por concepto de la venta de acciones y activos fijos al sector privado que respaldan el pasivo pensional de la entidad territorial, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a las Secretarías, Departamentos Administrativos, Órganos de Control, Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídica de Bogotá Distrito Capital y al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C.

Sin embargo, en la solicitud referida se citó el Concepto No. 164931 de 2021, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se concluyó que: "... dando respuesta a su consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, se considera que las Contralorías territoriales no están clasificadas como entidades del orden territorial, sino que son como lo establece la constitución y jurisprudencia órganos de control con autonomía administrativa y presupuesta", lo cual en su criterio discrepa con lo mencionado en la circular en mención.

## **I. CONSIDERACIONES**

Para efectos de dar respuesta a la consulta se abordarán los siguientes aspectos: (i) el proceso de transferencia del 15% al FONPET de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de los activos de las entidades territoriales; (ii) naturaleza jurídica de la Contraloría de Bogotá D.C.; y (iii) conclusiones.

---

<sup>1</sup> "Procedimiento para el reconocimiento contable y reporte de la información de los recursos del 15% por la venta de acciones o activos fijos al sector privado"

## 1. El proceso de transferencia del 15% al FONPET de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de los activos de las entidades territoriales

Con el objeto de financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, la Ley 549 de 1999<sup>2</sup> introdujo una serie de medidas de distinto orden, entre ellas la contenida en el numeral 7 de su artículo 2, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

*“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. (...)*

En concordancia con lo anterior, la SDH expidió la Resolución No. SDH-000191 de 2017, que adoptó el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, para las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, Empresas Sociales del Estado, Fondos de Desarrollo Local y Empresas Industriales y Comerciales del Distrito.

En el Módulo 1, concerniente a las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, el numeral 3.2.5 titulado “*Giro de Transferencias Presupuestales al Fonpet*”, fijó el procedimiento relacionado con la transferencia que debe efectuarse al Fonpet del 15% por concepto de enajenación de activos fijos, desglosando en el literal A) del numeral 3.2.5.2 el procedimiento a seguir por parte de las entidades que conforman la Administración Central, el Concejo, la Personería, la Contraloría y la Veeduría.

Por su parte, el literal B) del referido numeral dispuso en relación con los establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden distrital, lo siguiente:

### **“B. Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales**

*Con respecto al aporte del 15% al Fonpet por parte de los Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales, la Dirección Distrital de Presupuesto acoge el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se concluye **que las entidades descentralizadas y las entidades con régimen especial no tienen la obligación de realizar aportes al Fonpet.**” (Subraya y negrillas ajenas al texto original)*

En consonancia con lo anterior, la Contadora General de Bogotá D.C expidió la Circular Externa N. 19 del 30 de septiembre de 2019, que establece las directrices para el reconocimiento contable y reporte de la información de los recursos del 15%, por concepto de la venta de acciones y activos fijos al sector privado que respaldan el pasivo pensional de la entidad territorial.

---

<sup>2</sup> 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.

La Circular en comento especificó que su ámbito de aplicación se circunscribe a las Secretarías, Departamentos Administrativos, Órganos de Control, Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídica de Bogotá Distrito Capital y al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., en cuyo numeral 4 se especificaron las generalidades del procedimiento, del modo en que se expresa a continuación:

#### **“4. GENERALIDADES**

*Con el fin de asignar recursos para cubrir el valor de los pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales, el gobierno nacional mediante la Ley 549 de 1999<sup>3</sup> determinó en su Artículo 2°, numeral 7°, que a partir del 1° de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos<sup>4</sup> de las entidades territoriales se destinará a cubrir las obligaciones pensionales. Estos recursos deben ser transferidos por las entidades territoriales a las cuentas del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) dentro de los primeros quince (15) días hábiles del mes de enero del año calendario siguiente a aquel en que sean recaudados<sup>5</sup>.*

*En Bogotá D.C., la Secretaría Distrital de Hacienda es la responsable de girar estos recursos al FONPET, previa conciliación de los valores recaudados por la venta de activos con los entes públicos que realizan la enajenación<sup>6</sup>.*

**Los Entes Públicos del Sector Central<sup>7</sup> y Órganos de Control de Bogotá D.C. que vendan activos fijos o acciones al sector privado durante cada vigencia deben diligenciar el formato CGN2009.009 de la Contaduría General de la Nación (CGN) y remitirlo para su consolidación a la Dirección Distrital de Contabilidad, de acuerdo con los plazos establecidos<sup>8</sup>; el valor reportado debe corresponder al valor recaudado<sup>9</sup> por la Dirección Distrital de Tesorería (DDT) por la venta, y se reconoce por el ente que enajena en las subcuentas de la cuenta 8354- Recaudo por la enajenación de activos al sector privado<sup>10</sup>. El formato CGN2009.009 consolidado se remite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>11</sup> para los fines pertinentes.**

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Circular Externa No. 29 de 2003 emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital. Nota el pie “2 Dentro de los activos deben considerarse únicamente los activos fijos de la entidad territorial”.

<sup>5</sup> Decreto 4478 de 2006 art 1° literal b, “por el cual se dictan normas en relación con el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET”.

<sup>6</sup> Concepto Jurídico Secretaría Distrital de Hacienda 20131E16200 del 21 de junio de 2013

<sup>7</sup> Secretarías, Departamentos Administrativos, Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.

<sup>8</sup> Resolución DDC-00002 de 2018, artículo 3, literal m y sus modificatorias

<sup>9</sup> El recaudo corresponde al valor consignado por el comprador o el intermediario, a través del mecanismo establecido por la Dirección Distrital de Tesorería (Circular DDT-3 de 2019 y sus modificatorias), con base en el documento diligenciado y suscrito para el efecto por el Ente que realiza la venta.

<sup>10</sup> Resolución No. 278 de 2012 emitida por la Contaduría General de la Nación.

<sup>11</sup> Carta Circular Radicado: 2-2019-002323 del 25 de enero de 2019 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Atendiendo las funciones asignadas al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones<sup>12</sup> (FONCEP) con relación al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C.,<sup>13</sup> se requiere establecer los flujos de comunicación adecuados con la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), de forma que dicho Fondo cuente con los soportes que evidencien el giro de los recursos del 15% al FONPET.” (Subraya y negrilla ajenas al texto original)*

Sobre este particular, la Dirección Jurídica de la SDH se pronunció en su momento a través del concepto No. 2013IE16200 del 21 de junio de 2013, en el cual concluyó 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, en razón a que este deber recae exclusivamente en las entidades territoriales, las cuales son las establecidas por el artículo 286 de la Constitución Política, como son, los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, las regiones y las provincias.

A esta conclusión arribó, entre otros, tomando como base el concepto expedido por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social —DGRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 11 de mayo de 2012<sup>14</sup>, quien consideró en relación con este tema lo siguiente:

*“(…) 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 cuáles 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)*

## 2. Naturaleza jurídica de la Contraloría de Bogotá D.C.

El artículo 272 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019, dispuso que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existan contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. Para este fin, indicó que las asambleas y los concejos distritales y municipales deben organizar las respectivas contralorías en sus ámbitos de jurisdicción, como

---

<sup>12</sup> Acuerdo de Junta Directiva 02 de 2007 "Por la cual se adopta la estructura interna y funcional del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP y se dictan otras disposiciones".

<sup>13</sup> Decreto 339 de 2006. "Por el cual se reglamenta el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D. C. y se dictan otras disposiciones."

<sup>14</sup> Concepto con radicación 2-2012-015649 del 11 de mayo de 2012.

entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

En el caso de Bogotá D.C., el artículo 322 de la Constitución Política la organizó como Distrito Capital, carácter que se refleja en la elaboración de normas especiales que regulan su régimen político, fiscal y administrativo, el cual se concretó con la expedición del Decreto-Ley 1421 de 1993<sup>15</sup>, que tuvo como objetivo principal dotar a la Capital de la República de los instrumentos necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, conforme se expresa en el artículo 3 *ibidem*.

Es así como el artículo 105 *ibidem*, modificado por el artículo 164 del Decreto Nacional 403 de 2020<sup>16</sup>, le otorgó a la Contraloría de Bogotá D.C. la competencia para ejercer el control fiscal del Distrito Capital, en los siguientes términos:

**“ARTICULO 105. Titularidad y naturaleza del control fiscal.** *La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital.*

*Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a las técnicas de auditoría, e incluirá el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en los términos que señalen la ley y el Código Fiscal.*

*El control o evaluación de resultados se llevará a cabo para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados para un período determinado.*

*La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.”*

De este modo, se observa que a la Contraloría de Bogotá D.C. es un organismo de control con autonomía administrativa y presupuestal, lo cual le permite regular por sí misma su gestión con miras a fortalecer el ejercicio fiscal con independencia de la administración central, naturaleza jurídica que fue ratificada en el artículo 1 del Acuerdo Distrital 658 de 2016<sup>17</sup>, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 664 de 2017<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

<sup>16</sup> Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

<sup>17</sup> Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones

<sup>18</sup> Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 658 del 21 de diciembre de 2016 "por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C-127 de 2002<sup>19</sup> reiterada por la Sentencia C-376 de 2022<sup>20</sup>, se ocupó de identificar cuál es el lugar que las contralorías ocupan en la estructura del Estado, a partir de la autonomía que se predica de ellas, en los siguientes términos:

*“Congruentemente, las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, **como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado**, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida en todo hacer controlador”* (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

En igual sentido, en la Sentencia C-499 de 1998<sup>21</sup>, la Corte Constitucional estableció que el ejercicio del control fiscal impone como requisito esencial que los órganos que lo ejecuten sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica, así:

*“(i) La autonomía administrativa supone que las autoridades que realizan el control fiscal externo puedan autogobernarse, sin injerencias o intervenciones de otras entidades públicas. Lo anterior, con arreglo a aquellas funciones y potestades propias que la misma Carta Política les ha asignado por vía de los artículos 267 y 268 superiores, así como en las normas que los desarrollan.*

*(ii) La autonomía presupuestal implica que las contralorías ejecuten su presupuesto en forma independiente, a través de los mecanismos de contratación y de ordenación de gasto que estas determinen, conforme con las disposiciones constitucionales pertinentes, las reglas de contratación estatal aplicables y la ley orgánica de presupuesto.*

*(iii) Por último, la autonomía jurídica tiene dos dimensiones. De un lado, implica garantizar, en principio, que el servidor público que dirige el órgano de control no sea designado ni pueda ser removido por funcionarios pertenecientes a las entidades a las que está llamado a vigilar. De otra parte, significa que “los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia”.*

Bajo este entendido, es evidente que la Contraloría de Bogotá D.C. cuenta con una naturaleza jurídica que no le permite ser catalogada como una entidad del Distrito Capital, sino como un ente de control autónomo e independiente, que por mandato constitucional tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, y en consecuencia, no le son aplicables las disposiciones en cuyo ámbito no se encuentren expresamente incluidos los organismos de control.

---

<sup>19</sup> Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>20</sup> Magistrado Sustanciador (E): Hernán Correa Cardozo.

<sup>21</sup> Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Pública Clasificada

## II. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se responden los interrogantes planteados en los siguientes términos:

***¿La Contraloría de Bogotá D.C. debe dar aplicación a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999? En caso afirmativo ¿los recursos apropiados por esa entidad deben ser tramitados a través de la Dirección Distrital de Tesorería como si fuera parte de la entidad territorial Bogotá D.C.?***

La Contraloría de Bogotá D.C. no debe dar aplicación a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, en razón a que esta obligación se encuentra en cabeza del ente territorial, en concordancia con lo previsto en el artículo 286 de la Carta Política. Además, dado su carácter autónomo e independiente, no es posible ubicarla como parte de alguna rama del poder público, así como tampoco dentro del nivel central o el nivel descentralizado del Distrito Capital.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015<sup>22</sup>.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez  
Directora Jurídica  
Despacho del director jurídico  
[radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo - Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda

---

<sup>22</sup> Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

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

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA