



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 13.03.2026 11:24:36
Al Contestar Cite este Nr: 2026IE004532O1 Fol: 13 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ
DESTINO:DESPACHO DIR. DISTRITAL CONTABILIDAD / JUAN CAMILO SANTAMARIA HERRERA
ASUNTO: Concepto Jurídico. Boletín Deudores Morosos # reporte # definición entidad estatal # sumatoria deudas. Referencia 2026IE001066O1 - 2 026IE003283O1
OBS:



Pública
223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctor
JUAN CAMILO SANTAMARÍA HERRERA
Director Distrital de Contabilidad
Secretaría Distrital de Hacienda
NIT 899999061
Carrera 30 25 - 90
jsantamaria@shd.gov.co
Ciudad

CONCEPTO

Radicado solicitud	2026IE001066O1 - 2026IE003283O1
Descriptor general	Contabilidad Elige un elemento.
Descriptores especiales	Boletín Deudores Morosos – reporte – definición entidad estatal – sumatoria deudas
Problema jurídico	¿Desde el punto de vista jurídico resulta viable efectuar la sumatoria y consolidación de las deudas de una misma persona natural o jurídica frente a diferentes entidades Públicas Distritales de Bogotá, D. C., para efectos del reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado?
Fuentes formales	Ley 716 de 2001 Ley 901 de 2004 Ley 1066 de 2006 Decreto Ley 1421 de 1993 Decreto 3361 de 2004 Consejo de Estado. Concepto del 30 de junio de 2022. Radicación interna: 110010306000202200066 00. Número Único: 00005. C. P. Édgar González López. Concepto 2201817650 de 2018 Secretaría Jurídica Distrital - Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Dirección Distrital de Contabilidad solicita emitir concepto jurídico en el que se precise si, de conformidad con la normativa vigente, resulta jurídicamente viable efectuar la agregación o consolidación de las deudas de una misma persona natural o jurídica frente a diferentes Entidades Públicas Distritales de Bogotá, D. C., para efectos del reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado, o si, por el contrario, el análisis del cumplimiento de los requisitos legales debe realizarse de manera individual por cada entidad pública “reportante”, atendiendo, entre otros criterios, a su autonomía administrativa, financiera y presupuestal.

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



113-F.01
V.15

ANTECEDENTES

Informa la Dirección Distrital de Contabilidad que las entidades públicas deben reportar a la Contaduría General de la Nación (CGN) la información del Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME), según la Ley 901 de 2004 y la Ley 1066 de 2006. El BDME registra a personas naturales o jurídicas con obligaciones superiores a 5 SMMLV, en mora mayor a 6 meses, o con acuerdos de pago incumplidos.

Aclara que Bogotá D. C., como Entidad Contable Pública, cumple esta obligación a través de la Dirección Distrital de Contabilidad, consolidando la información remitida por los 43 entes públicos distritales. Cada entidad, verifica individualmente los requisitos legales, pero surge la duda jurídica sobre si es posible sumar y consolidar las obligaciones de un mismo deudor en distintas entidades cuando, de manera individual, no se supera el umbral de cuantía exigido.

Con el fin de dar respuesta completa a la petición elevada, en el trámite de revisión y análisis argumentativo para la emisión del presente concepto, se solicitó que se describiera la forma en que se reporta al Boletín de Deudores Morosos del Estado de Bogotá D. C, esto es, si en la información que se entrega se señala la entidad distrital acreedora de la deuda y el monto de esta. Dicha ampliación fue efectuada mediante radicado 2026IE003283O1 del 25 de febrero de 2026, explicando que en la información que se reporta no se identifica expresamente la entidad pública distrital acreedora, pero, se puede identificar con los códigos asignados a dichas entidades (los 3 dígitos que los anteceden).

CONSIDERACIONES:

Con el propósito de dar respuesta a su petición, esta dirección procederá a explicar: 1) la legislación que regula el Boletín de Deudores Morosos del Estado; 2) concepto de “entidad estatal” de cara a Bogotá D. C.; 3) forma de reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado y 3) conclusiones.

1. Legislación que regula el Boletín de Deudores Morosos del Estado

La Ley 716 de 2001¹, en su artículo 1, cuya vigencia fue prorrogada por el artículo 1 de la Ley 901 de 2004, señala que su objeto es regular la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas.

Para el efecto, las entidades deberán establecer la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan el patrimonio público depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de esa ley.

¹ Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones.

El artículo 4 de la Ley 716 de 2001, modificado y adicionado por el artículo 2 de la Ley 901 de 2004² expuso:

ARTÍCULO 4o. DEPURACIÓN DE SALDOS CONTABLES. Artículo modificado por el Artículo 2 de Ley 901 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas llevarán a cabo las gestiones necesarias que permitan depurar los valores contables que resulten de la actuación anterior, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

- a) Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad;
 - b) Derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva;
 - c) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso;
 - d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago;
 - e) Cuando no haya sido legalmente posible imputarle a alguna persona el valor por la pérdida de los bienes o derechos;
 - f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate;
 - g) Los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de titulación para incorporar o eliminar de la información contable, según corresponda.
- [...]

Parágrafo 2o. Los derechos y obligaciones de que trata el presente artículo, y cuya cuantía sea igual o inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, solo requerirán prueba sumaria para que sean depurados de los registros contables de las entidades públicas.

Parágrafo 3o. Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de Junio y Diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

La Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal verificarán el cumplimiento por parte de las entidades estatales de la presente obligación.

Como se observa, el artículo citado autoriza a las entidades públicas la depuración de los

² Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones.

saldos contables cuando se cumplan las condiciones señaladas en este. Por su parte, el párrafo 2 señala que los derechos y obligaciones cuya cuantía sea igual o inferior a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, solo requerirán prueba sumaria para que sean depurados de los registros contables de las entidades públicas.

Adicionalmente, estableció que las entidades estatales deberán elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de 6 meses y una cuantía mayor a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de esta.

Dicho boletín debe ser remitido al Contador General de la Nación quien consolida y posteriormente publica en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

Refuerza este deber el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006³ que señala como una obligación de las entidades públicas que tengan cartera a su favor reportar a la Contaduría General de la Nación, en las condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, a aquellos deudores que hayan incumplido acuerdos de pago, como se ve a continuación:

Artículo 2°. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

[...]

5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

[...]

A partir de lo expuesto, resulta claro que las entidades públicas tienen el deber de elaborar un boletín de deudores morosos de las acreencias que superen un plazo de 6 meses y una cuantía mayor a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como de aquellos deudores que hayan incumplido acuerdos de pago.

El reporte del Boletín de Deudores Morosos del Estado – BDME fue reglamentado por parte del Decreto 3361 de 2004⁴, en el cual se reiteró que las entidades estatales deberán elaborar un Boletín de Deudores Morosos en forma semestral, para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago que superen un plazo de 6 meses, contados a partir de la fecha de vencimiento de la obligación, y una cuantía mayor a 5 salarios

³ por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

⁴ "por el cual se reglamenta el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por el artículo 2° de la Ley 901 de 2004, Reporte del Boletín de Deudores Morosos del Estado a la Contaduría General de la Nación

mínimos mensuales legales vigentes.

Frente a las acreencias reportadas el mismo decreto, en su artículo, precisó lo siguiente:

Artículo 4°. Acreencias reportadas. El valor absoluto de los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes de las acreencias reportadas por las entidades estatales será el que corresponda a la sumatoria de la obligación principal y los demás valores accesorios originados como consecuencia de la misma, tales como intereses corrientes, intereses de mora, comisiones, sanciones, entre otros.

El reporte en el Boletín de Deudores Morosos, de las obligaciones cuyo pago se cumpla mediante la cancelación de cuotas periódicas en una misma entidad estatal, se hará teniendo en cuenta que el valor de la obligación a reportar corresponda a la sumatoria de las cuotas vencidas, incluidos los valores accesorios a la misma, siempre que se cumpla el requisito de valor y plazo determinado en la ley.

Las personas que tengan obligaciones morosas por diferentes conceptos en una misma entidad estatal, serán reportadas en el Boletín siempre que la sumatoria de las obligaciones, incluidos los demás valores accesorios originados como consecuencia de las mismas, cumplan con el requisito de valor y plazo determinados en la ley.
[...]

Se desprende del aparte transcrito que el valor absoluto de los 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes de las acreencias reportadas por las entidades estatales será el que corresponda a la sumatoria de la obligación principal y los demás valores accesorios (intereses corrientes, intereses de mora, comisiones, sanciones, entre otros) originados como consecuencia de esta.

Cuando sean obligaciones cuyo pago se cumpla mediante la cancelación de cuotas periódicas en una misma entidad estatal, se hará teniendo en cuenta que el valor de la obligación a reportar corresponda a la sumatoria de las cuotas vencidas, incluidos los valores accesorios a la misma, siempre que se cumpla el requisito de valor y plazo determinado en la ley.

Igualmente, la norma habilita para que en el caso de personas que tengan obligaciones morosas por diferentes conceptos **en una misma entidad estatal**, sean reportadas en el Boletín siempre que la sumatoria de las obligaciones, incluidos los demás valores accesorios originados como consecuencia de estas, cumplan con el requisito de valor y plazo determinados en la ley.

Esto quiere decir que, cuando una persona tenga varias obligaciones en mora con una misma entidad estatal, pero dichas obligaciones, consideradas individualmente — incluidos los valores accesorios—, no superen los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el decreto habilitó a que estas sean reportadas siempre que su sumatoria supere el umbral mencionado y, además, todas se encuentren vencidas por el plazo mínimo requerido.

Ahora, para establecer la aplicabilidad de esa sumatoria en el caso del Bogotá D. C. y

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

cómo sería ello, es necesario determinar qué es una entidad estatal.

2. Concepto de “entidad estatal” de cara a Bogotá D. C.

Como se explicó, la sumatoria de deudas inferiores a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes procede en los términos indicados, cuando dichas obligaciones correspondan a diferentes conceptos frente a una misma entidad estatal.

Para establecer la aplicabilidad de esta regla en el caso de Bogotá, D. C., y teniendo en cuenta que, desde el punto de vista contable, el Distrito Capital se presenta como un solo reportante, es necesario determinar qué debe entenderse por “entidad estatal”. Para ello, se acudirá en extenso al concepto emitido por el Consejo de Estado⁵, que analizó el término de la siguiente manera:

Frente a este interrogante, en Colombia, el término entidad estatal ha sido analizado, entre otros, en los siguientes ámbitos: *a)* la organización administrativa (Ley 489 de 1998); *b)* la jurisdicción contencioso administrativa (artículos 104 de la Ley 1437 de 2011 y 46 de la Ley 1563 de 2012), y *c)* los contratos estatales (artículo 2 de la Ley 80 de 1993).

a. El concepto de «entidad pública» o «entidad estatal» en el ámbito de la organización administrativa

La Ley 489 de 1998, normativa que regula el ejercicio de la función administrativa y establece la estructura, los principios y las reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública⁶, no define expresamente el término «entidad pública» o «entidad estatal».

Con todo, el artículo 39 dispone que la Administración Pública está conformada por los organismos que integran la Rama Ejecutiva y todos los demás organismos y entidades públicas que, de manera permanente, tienen a su cargo o ejercen actividades y funciones administrativas o prestan servicios públicos del Estado colombiano:

ARTICULO 39. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de junio de 2022. Radicación interna: 110010306000202200066 00. Número Único: 00005. C. P. Édgar González López.

⁶ «Objeto. La presente Ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública». Ley 489 de 1998, artículo 1.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley. (Subrayado original y negrilla fuera de texto)

Igualmente, el artículo 38 establece el listado de órganos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional⁷.

b. El concepto de «entidad pública» o «entidad estatal» en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa – artículos 104 de la Ley 1437 de 2011 y 46 de la Ley 1563 de 2012

En el ámbito de la jurisdicción contenciosa administrativa, el párrafo del artículo 104 del CPACA define a las entidades públicas en los siguientes términos:

[...]

Como puede observarse, de acuerdo con esta norma, es «entidad pública»: *i)* todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; *ii)* las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y *iii)* los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Ahora bien, en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en particular, en lo que respecta a la competencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado para conocer de la anulación de laudos arbitrales, el término entidad estatal también ha sido objeto de análisis.

[...]

Aunque el término entidad pública no fue definido por la ley⁸, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha determinado su contenido acudiendo a otras normas, como el señalado artículo 104 del CPACA. Igualmente, ha concluido que hacen parte de dicho concepto, tanto entidades con personalidad jurídica, como órganos o dependencias que no la tienen, pero que son «centro de imputación de derechos y obligaciones». En este sentido, la

⁷ Frente al alcance del término entidad pública, en el ámbito de la Ley 489 de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló en el concepto 1815 del 26 de abril de 2007: La Ley 489 de 1998 utiliza el término entidad en dos sentidos, el uno como sinónimo de cualquier estructura administrativa, con o sin personalidad jurídica, como por ejemplo en el Artículo 14 cuyo título dice Delegación entre entidades públicas, y el otro como sinónimo de persona jurídica de derecho público, que son la mayoría de las veces, por oposición a los organismos o dependencias que son estructuras administrativas que forman parte de la Nación, los departamentos o los municipios. Al no existir una definición legal propiamente tal, en las diferentes leyes y normas en que se utiliza esta expresión debe buscarse por el intérprete su significado, pese a lo cual estima la Sala que debe utilizarse el término entidad pública como sinónimo de persona jurídica de derecho público. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de abril de 2007. Radicación número: 11001-03-06-000-2007-000-20-00(1815). Igualmente, en la ampliación del mismo concepto indicó: «Entonces, la idea consiste en que por lo general la fórmula entidad pública debe entenderse como sinónimo de persona jurídica de derecho público, salvo que del contexto de la ley se desprenda otra significación». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 31 de mayo de 2007. Radicación número: 11001-03-06-000-2007-000-20-00(1815). Ampliación. Asimismo, la Sala sostuvo en el concepto 1919 del 4 de septiembre 2008. El Departamento Administrativo de la Función Pública hace referencia a estos pronunciamientos en el concepto número 20216000345671 del 20 de septiembre de 2021.

⁸ «En este análisis se parte por señalar que, dado que el Estatuto de Arbitraje no definió lo que debe entenderse como “entidad pública”, hay lugar a acudir a otras normas, con el fin de interpretar dicha disposición». Consejo De Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. Exp. 66091. Radicación número: 11001-03-26-000-2020-00076-00(66091)A.

Sección Tercera indicó en Decisión del 16 de septiembre de 2021:

En esa medida, el inciso tercero del artículo 46 del estatuto arbitral debe interpretarse en sentido amplio, entendiendo que, entre los recursos de anulación contra laudos arbitrales que le corresponde conocer a la Sección Tercera del Consejo de Estado no solo se encuentran aquellos en los que haya intervenido una entidad pública con personería jurídica o un particular, igualmente dotado de ella, que desempeñe funciones administrativas, sino también todo órgano o dependencia del Estado que, no gozando de tal estatuto de persona, sea el centro de imputación de derechos y obligaciones y en razón de ello intervenga en un proceso en el que estos se discutan, sin perjuicio de que en sede judicial o arbitral, tales organismos deban ser representados por la entidad indicada en la ley sustancial aplicable e independientemente del régimen jurídico que gobierne la respectiva relación.

[...]

Justamente, en reconocimiento de la complejidad que caracteriza a la actual estructura de la administración pública y de la constante evolución en su concepción y enfoque, el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala en su parágrafo que **“se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%”**.

Aunque la norma es clara en indicar que tal entendimiento se aplica “para los solos efectos” de ese código, ello no puede conducir en modo alguno a que la norma especial de competencia contenida en el inciso tercero del artículo 46 del estatuto arbitral deba interpretarse de manera más restringida, pues la amplitud de su margen de aplicación no depende de la especialidad de la norma ni de su interpretación armonizada o no con las reglas generales del CPACA, sino que va ligada a lo que puede y debe entenderse como “entidad pública” de acuerdo con la ley y atendiendo a la realidad que hoy revisten tanto la institucionalidad como el ejercicio de la administración pública en Colombia.

Es por ello que el legislador, al expedir el estatuto de arbitraje contenido en la Ley 1563 de 2012, quiso dar un alcance amplio a la competencia del Consejo de Estado frente a los procesos arbitrales en los que resultara comprometida la actividad administrativa del Estado, como anteriormente se anotó, **por lo que el criterio de competencia recae sobre el hecho de que se trate de una “entidad pública”, sin distinciones sobre si detenta o no personería jurídica, o de entes –también con o sin dicho atributo- que desempeñen funciones administrativas**⁹.

c) La entidad estatal en el ámbito contractual (artículo 2º de la Ley 80 de 1993)

En el contexto de la contratación estatal, el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 define el término «entidad estatal» así:

[...]

Como puede observarse, el artículo 2º, únicamente para los efectos del Estatuto General de la Contratación, incluye dentro del concepto de entidad estatal tanto a entidades que tienen personalidad jurídica, como a otras que no la tienen. En relación con este punto, la Corte Constitucional ha señalado:

En efecto, habiéndose censurado el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, por considerar que le otorgaba capacidad contractual a ciertas entidades que carecen de personería jurídica, la Corte fue enfática al expresar que siendo éste un atributo de naturaleza legal nada impedía que el legislador no lo tuviera en cuenta para efectos de regular lo concerniente a la capacidad para contratar.

⁹ Ibídem.

Sobre el particular conviene advertir que el legislador fue consciente de tal determinación y así consta en la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993, donde se expresó:

El proyecto respecto de la competencia para contratar alude a entidades estatales, sin que sean identificadas con la noción de personalidad jurídica. Lo anterior significa que al referirse a la competencia y por tanto, a los sujetos del contrato, no se "hable solamente de personas como ocurría en el pasado, sino por lo que hace al sector oficial de la contratación, a la parte pública del contrato, al extremo público del contrato hablamos de entidades públicas y al hablar de entidades públicas no es necesario que ellas tengan personería jurídica."¹⁰. (Subrayado y negrillas originales)

A partir de lo expuesto, el término entidad estatal no ha sido definido en la ley, pero ha sido utilizado indistintamente junto con la palabra "entidad pública" en diferentes ámbitos de la legislación colombiana. Así, de cara a Bogotá Distrito Capital, desde el punto de vista de la organización administrativa las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el nivel territorial.

En lo concerniente a la jurisdicción contencioso administrativa se entiende como entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación.

En complemento, el Consejo de Estado ha concluido que hacen parte del concepto entidad pública, tanto entidades con personalidad jurídica, como órganos o dependencias que no la tienen, pero que son centro de imputación de derechos y obligaciones.

En el contexto de la contratación estatal, el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 incluye dentro del concepto de entidad estatal tanto a entidades que tienen personalidad jurídica, como a otras que no la tienen.

En el caso del Distrito Capital, el artículo 54 del Decreto Ley 1421 de 1993¹¹ precisa que la estructura administrativa el Distrito Capital comprende el sector central¹², el sector descentralizado¹³ y el de las localidades¹⁴, el primero de estos sectores compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos.

Al sector descentralizado lo integran los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades mixtas y los entes universitarios autónomos, y el sector de las localidades, lo integran las juntas administradoras y los alcaldes locales.

Es importante destacar que tanto los órganos y entidades que conforman el Presupuesto

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001.

¹¹ "Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"

¹² Sector central: 1. El Despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor; 2. Los Consejos Superiores de la Administración Distrital; 3. Las Secretarías de Despacho; 4. Los Departamentos Administrativos y 5. Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.

¹³ b. Sector descentralizado funcionalmente o por servicios: 1. Establecimientos Públicos; 2. Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica; 3. Empresas Industriales y Comerciales del Estado; 4. Empresas Sociales del Estado; 5. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales; 6. Sociedades de Economía Mixta; 7. Sociedades entre entidades públicas; 8. Entidades Descentralizadas Indirectas e 9. Entes universitarios autónomos.

¹⁴ c. Sector de las localidades: 1. Juntas Administradora Locales y 2. Alcaldes o alcaldesas locales

Annual del Distrito Capital¹⁵, tienen 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, tal y como lo establece el artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996¹⁶.

En cuanto a la personería jurídica, las secretarías de despacho al pertenecer al sector central no tienen personería jurídica por lo que tienen el mismo NIT de Bogotá D.C. como entidad territorial, por el contrario, las entidades que hacen parte del sector descentralizado tienen personería jurídica y por lo tanto tendrán NIT propio cada una de ellas¹⁷.

A partir de lo expuesto, se entiende que son entidades estatales – del nivel distrital -, las secretarías de despacho que conforman el sector central, así como las entidades que conforman el sector descentralizado.

Por lo tanto, aunque desde el punto de vista contable Bogotá D. C. es un solo reportante, cada uno de los organismos que conforman el sector central, así como las entidades del sector descentralizado, se ha de entender como entidades estatales – del nivel distrital - en lo que tiene que ver con el reporte en el Boletín de Deudores Morosos.

3. Reporte de la Entidad Pública Bogotá

Ahora bien, en la ampliación de la solicitud de concepto efectuada con memorando 2026IE003283O1 del 25 de febrero de 2026 fue aclarada la forma de reporte de la categoría BDME, en el caso de reporte semestral, así:

Cada registro que se reporta a la Contaduría General de la Nación - CGN actualmente contiene los datos establecidos por la CGN en la herramienta de captura denominada CGN2009_BDME_REPORTE_SEMESTRAL, en ella se reportan los registros que cumplen con las dos condiciones básicas para ser reportados según lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, modificado por el Artículo 2° de la Ley 901 de 2004, es decir que (a) el valor de la deuda supera los cinco (5) Salarios Mínimos Mensuales Legales

¹⁵¹⁵ **ARTÍCULO 2º. De la Cobertura del Estatuto.** El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios.

El Presupuesto General del Distrito incluirá el Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local y el Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, del Distrito Capital. Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras del Sector Público Distrital y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A los Fondos de Desarrollo Local, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las Normas y principios que sobre los mismos contenga el presente Estatuto.

En lo demás se regirán por las regulaciones que expida el Gobierno Distrital, sus respectivas Juntas Directivas y el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- (Acuerdo 24 de 1995, art. 2º).

¹⁶ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

¹⁷ Concepto 2201817650 de 2018 Secretaría Jurídica Distrital - Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Vigentes y (b) que la deuda se encuentre en mora por un periodo superior a seis (6) meses.

Para la agregación y reporte por parte de la DDC a la CGN, actualmente, cada uno de los entes públicos que conforman Bogotá D. C. envía la información cuyos deudores cumplen con dichas condiciones básicas, y se relacionan los siguientes datos en cada uno de los registros:

- CONCEPTO: Deudor principal o Deudor Solidario
- TIPO DE DEUDOR: Persona Natural o Persona Jurídica
- NÚMERO DE OBLIGACIÓN: número que identifica de manera única la obligación en el ente público. En nuestro caso cada ente debe anteponer los tres últimos dígitos del código asignado al Ente Público Distrital para el reporte de información, seguido de guion; Ej. Los números de obligación de la Secretaría Distrital de Movilidad inician con 113-, el FDL Barrios Unidos debe anteponer el código 012-, y así cada uno de los entes que conforman Bogotá D. C.
- NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN: número del documento de identificación del deudor moroso. Para las personas jurídicas no se debe incluir el dígito de verificación.
- TIPO DE IDENTIFICACIÓN: tipo de identificación del deudor moroso persona natural o jurídica Ej. Cedula de ciudadanía, pasaporte, cedula de extranjería, NIT.
- NOMBRE Y APELLIDO O RAZÓN SOCIAL: nombre y apellido del deudor persona natural o a la razón social del deudor persona jurídica.
- VALOR DE LA OBLIGACIÓN: valor de la deuda expresado en pesos.
- ESTADO DE LA DEUDA: tipo de leyenda que debe colocarse si el titular de la información presenta alguna reclamación, ante la entidad que lo reporta.

A partir de esa explicación se aclaró que en la información que se reporta no se identifica expresamente el ente público distrital acreedor de la deuda, pero, se puede identificar con los códigos asignados dichas entidades (los 3 dígitos que los anteceden). En todo caso, se presenta un solo reporte como Entidad Pública Contable Bogotá D. C.¹⁸.

Adicionalmente, se informó por parte de la Dirección Distrital de Contabilidad que la Contaduría General de la Nación dispone de un archivo denominado Guía del deudor moroso (formato Excel), en el cual se indica que los tres primeros dígitos del número de obligación permiten identificar el ente público distrital que originó el reporte, junto con los datos de contacto del responsable dentro de dicha entidad.

En consecuencia, aunque la entidad acreedora no se señala de manera expresa en la información entregada, sí se puede determinar indirectamente, mediante la consulta de la Guía del deudor moroso proporcionada por la Contaduría General de la Nación, cual entidad es la acreedora de la deuda.

Así las cosas, en la medida que los organismos y entidades Distritales que conforman los Sectores de Organización Central y Descentralizado, se entienden como entidades estatales – del nivel distrital -, la posibilidad de reportar en el Boletín a las personas que

¹⁸ Entidad Contable Pública, conformada por los siguientes Entes Contables Públicos Distritales: Las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos, las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, los órganos de control (a excepción de la Contraloría de Bogotá D.C) los Fondos de Desarrollo Local y otros entes (En estas categorías se incluye, a la fecha de actualización del Manual de Políticas Contables de la SDH, el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá – FPPB y el Sistema Integrado de Transporte Público SITP)

tengan obligaciones morosas por diferentes conceptos en una misma entidad estatal, se refiere a aquellas deudas con una sola entidad u organismo, es decir, no admite agregación por diferentes conceptos entre las diferentes entidades que conforman el sector central.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la relación de las acreencias para elaborar el boletín de deudores morosos hace parte de las gestiones que las entidades públicas deben llevar a cabo para la depuración de valores contables. Tan cierto es que en el mismo artículo 4 de la Ley 716 de 2001, modificado y adicionado por el artículo 2 de la Ley 901 de 2004, en el parágrafo 2 se precisó que los derechos y obligaciones de que trata el citado artículo, y cuya cuantía sea igual o inferior a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, solo requerirán prueba sumaria para que sean depurados de los registros contables de las entidades públicas. En tal sentido, se precisa cómo se debe actuar ante derechos u obligaciones inferiores a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por lo anterior, desde el punto de vista jurídico resulta inviable efectuar la agregación o sumatoria y consolidación de las deudas de una misma persona natural o jurídica frente a diferentes entidades Entes Públicos Distritales de Bogotá, D. C., para efectos del reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado. En tal sentido, el análisis del cumplimiento de los requisitos legales debe realizarse de manera individual por cada ente público reportante.

Recuérdese que el BDME no opera como un estado consolidado de deudores del sector público, sino como un instrumento de control de cartera por entidad reportante. Por ello, si el legislador hubiese previsto consolidación interinstitucional, lo habría indicado expresamente, lo cual no ocurre en este caso. Actuar de manera diferente a lo establecido en la norma, se podría configurar en un exceso o extralimitación de funciones al modificar los criterios legalmente establecidos para el reporte en el BDME.

Igualmente, se debe considerar que cada deuda presenta un comportamiento temporal independiente, tanto respecto de la fecha en que se hace exigible como del momento en que el deudor realiza el pago.

Así, la acumulación de obligaciones por distintos conceptos frente a una misma entidad estatal, autorizada en el artículo 4 del Decreto 3361 de 2004, opera para efectos de cumplir con el umbral legal de valor, así como del plazo y poder reportar a ese deudor. Sin embargo, el eventual pago de alguna de las obligaciones acumuladas o el acuerdo de pago frente a estas conlleva a que el deudor deba ser retirado de forma inmediata del boletín. En consecuencia, la agregación de la deuda dificultaría determinar el estado real y actualizado de cada acreencia

CONCLUSIONES:

A partir de lo expuesto en la parte considerativa se pasa a resolver el interrogante planteado, así:

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

¿Desde el punto de vista jurídico resulta viable efectuar la sumatoria y consolidación de las deudas de una misma persona natural o jurídica frente a diferentes Entes Públicos Distritales de Bogotá, D. C., para efectos del reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado?

Con fundamento en lo dispuesto en la Ley 716 de 2001, cuya vigencia fue prorrogada por el artículo 1 de la Ley 901 de 2004, así como en el Decreto 3361 de 2004, reglamentario del Boletín de Deudores Morosos, desde el punto de vista jurídico resulta inviable efectuar la agregación, sumatoria y consolidación de las deudas de una misma persona natural o jurídica frente a diferentes Entes Públicos Distritales de Bogotá, D. C.

En tal sentido, el análisis del cumplimiento de los requisitos legales debe realizarse de manera individual por cada ente público reportante respecto de la acreencia individualmente consolidada junto con sus agregados.

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. De no ser así, se informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica radicando su comunicación *escribiendo al correo* radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectado por:	Carol Murillo Herrera - profesional especializado SJH
Revisado por:	Vanessa Ruiz Jiménez- subdirectora jurídica de hacienda